

**AKIBAT HUKUM KEBIJAKAN DEREGULASI  
PENINGKATAN HAK ATAS TANAH PERUMAHAN  
TERHADAP PERJANJIAN KPR  
YANG MEMUAT KLAUSULA PEMBEBANAN HAK TANGGUNGAN**



**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum**

**oleh :  
Tamsil Rahman  
NIM. B4A.097.065**

**Pembimbing :  
Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH.**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
KAJIAN HUKUM EKONOMI DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2008**

**AKIBAT HUKUM KEBIJAKAN DEREGULASI  
PENINGKATAN HAK ATAS TANAH PERUMAHAN  
TERHADAP PERJANJIAN KPR  
YANG MEMUAT KLAUSULA PEMBEBANAN HAK TANGGUNGAN**

oleh :  
**Tamsil Rahman**  
**NIM. B4A.097.065**

**Dipertahankan Didepan Dewan Penguji  
Pada Tanggal 10 Juli 2008**

**Tesis Ini Telah Diterima Sebagai Persyaratan  
Untuk Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum**

**Pembimbing**

**Mengetahui,  
Ketua Program  
Magister Ilmu Hukum**

**Prof.Dr. Sri Redjeki Hartono,SH.  
NIP. 130 368 053**

**Prof.Dr. Paulus Hadisuprpto, SH.MH.  
NIP. 130 531 072**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah S.W.T, karena atas berkat rahmat dan karuniaNya, penulis akhirnya dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul :

“Akibat Hukum Kebijakan (Deregulasi) Peningkatan Hak Atas Tanah Perumahan terhadap Perjanjian KPR yang Memuat Klausul Pembebanan Hak Tanggungan”.

Penulisan Tesis ini dimaksudkan sebagai salah satu persyaratan guna menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini banyak memiliki kekurangan, karena pengetahuan, pemahaman, waktu dan jumlah literatur yang amat terbatas. Namun, dengan kebulatan tekad serta bantuan dari Pembimbing, dan dukungan Pimpinan Unesa, serta rekan sejawat/seangkatan, Tesis dapat diselesaikan. Penulis menyampaikan rasa hormat, penghargaan dan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada Bunda Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono,SH selaku Pembimbing, yang telah memberikan pengarahan, bimbingan, masukan-masukan, dan kritik konstruktif baik ketika dalam perkuliahan maupun selama proses penulisan Tesis ini.

Penulis mendapatkan kesan yang mendalam, bahwa beliau adalah seorang Akademisi yang memiliki integritas yang amat siap “mengentaskan” dan “mencerahkan” semua “anak didik”nya tanpa pandang bulu dan pilih kasih.

Ucapan terima kasih juga Penulis sampaikan kepada semua pihak yang mendukung proses penyelesaian studi dan penulisan Tesis ini, diantaranya :

1. Rektor Universitas Negeri Surabaya (Unesa) yang memberikan izin kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum dalam Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi Universitas Diponegoro Semarang.
2. Dekan Fakultas Ilmu Sosial (FIS) Unesa Prof. Dr. Warsono,MS., yang memberikan dukungan tanpa henti dan juga bantuan studi kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum dalam Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi Universitas Diponegoro Semarang.
3. Pimpinan Program Magister Ilmu Hukum dalam Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi Universitas Diponegoro Semarang yang secara institusional memberikan kesempatan dan toleransi kepada penulis untuk mengikuti dan akhirnya menyelesaikan studi.
4. Para Guru Besar dan Staf Pengajar Program Magister Ilmu Hukum dalam Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi Universitas Diponegoro

Semarang yang secara professional dan bijak telah menularkan pengetahuan selama penulis mengikuti studi.

5. Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN), Cq. Direktur Pendaftaran Tanah yang memberikan kesempatan pada Penulis untuk mewawancarai Beliau guna keperluan mengumpulkan data penelitian.
6. Kepala Cabang BTN Surabaya, yang mengizinkan penulis mengumpulkan data yang diperlukan guna penyusunan Tesis.
7. Dewan Pimpinan Daerah (DPD) REI Jawa Timur yang memberikan kesempatan untuk mengumpulkan data penelitian untuk tesis.
8. Dewan Pimpinan Daerah (DPD) APERSI Jawa Timur, yang memberikan kesempatan untuk mengumpulkan data penelitian untuk Tesis.
9. Bapak Iwan Saleh Irawan, SH. Notaris dan PPAT di Jalan Ngagel Jaya Selatan No. 20 Surabaya, yang berkenan menjadi nara sumber/informan dalam pengumpulan data penyusunan tesis.
10. Para informan dan atau “responden “ Pemilik Rumah KPR di wilayah Surabaya, Gresik dan Sidoarjo atas informasi yang telah diberikan.
11. Kawan sejawat dan rekan-rekan angkatan XVII yang selalu mendukung dan mendorong serta menjadi mitra diskusi yang setia dalam mengikuti kuliah di kelas Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi Program Magister Ilmu Hukum dalam Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi Universitas Diponegoro Semarang.
12. Semua pihak yang tidak dapat disebut satu per satu yang telah banyak membantu penulis dalam melakukan penelitian, mulai dari awal sampai terselesaikannya penulisan tesis .

Dengan segala kerendahan hati terima kasih yang tak terhingga juga Penulis haturkan kepada yang tercinta Ibunda Roslaini, AR., dan Ayahanda Abdurrahman, HS, juga “Yangti” Ny.M.Soedjono, serta seluruh kakanda dan adinda di Jambi dan di Bojonegoro, atas dukungan doa serta nasihat dan bantuan yang diberikan kepada penulis dan keluarga selama mengikuti dan menyelesaikan pendidikan.

Pada akhirnya terima kasih yang paling mendalam disampaikan kepada istriku tercinta Dra. Sri Setya Widiarti, juga anak-anakku tersayang Ika Silviana Widiarti (Vivi), Elvina Dwi Yustisia (Vina) dan si bungsu Adinda Alifia Putri Legalita (Dinda) karena kesediaan mereka ‘kehilangan’ hak atas waktu untuk berkumpul dalam keluarga. Merekalah ‘*invisible hand*’ yang mengantarkan Penulis mampu menyelesaikan Tesis ini.

Semarang, Juni 2008

Tamsil Rahman

## ABSTRAK

Menjelang pergantian Pemerintahan Orde Baru oleh Pemerintahan “Reformasi” pada penghujung Tahun 1997-1998, terjadi perkembangan menarik menyangkut Deregulasi Kebijakan Pertanahan Nasional, ketika pemerintah secara berturut-turut mengeluarkan 5 (lima) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tentang Deregulasi Perubahan Hak Guna Bangunan (HGB) atau Pemberian Hak Milik (HM) Atas Tanah Perumahan. Kebijakan deregulatif ini semula ditujukan untuk masyarakat Golongan Ekonomi Lemah (GEL) dengan Kategori Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana (RSS/RS), yang pada umumnya mereka peroleh dari Fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) dari Bank Pemerintah (KPR-BTN). Namun kemudian, Kebijakan itu diperluas berlakunya dan atau diberikan juga kepada pemegang Hak atas tanah yang habis masa berlakunya; termasuk Untuk rumah tinggal yang dibeli PNS dari Pemerintah, serta pemberian HM untuk rumah tinggal yang luas tanahnya tidak lebih dari 600 m<sup>2</sup>.

Kebijakan deregulatif peningkatan Hak atas perumahan untuk Golongan Ekonomi Lemah (GEL) itu tidak serta merta dimanfaatkan dengan baik oleh masyarakat, karena banyak faktor yang mempengaruhi. Disisi lain, Realisasi proses perubahan HGB menjadi HM oleh pihak kreditur/Bank disinyalir tidak dilaksanakan secara benar dan konsisten, sehingga dapat menimbulkan akibat hukum terhadap para pihak dalam Perjanjian KPR.

Temuan di lapangan menunjukkan sebagai berikut : (1) faktor-faktor yang mempengaruhi pemegang hak mengajukan peningkatan HGB menjadi HM adalah, (1.1.) faktor pendorong (a) Perubahan HGB menjadi HM akan memberikan kepastian hak tanpa batas waktu berlaku;(b) status HM memberikan ketentraman psikologis dalam rumah tangga;(c) Peningkatan HGB menjadi HM dapat meningkatkan Harga jual atau nilai ekonomis tanah;(d) Peningkatan HGB menjadi HM diharapkan dapat menambah jumlah pinjaman; dan (e) Prosedur perubahan HGB menjadi HM lebih sederhana (deregulatif); sedangkan (1.2.) faktor penghambat (a) pemegang hak merasa kesulitan mendapat persetujuan pihak kreditur/Bank;(b) menurut mereka, biaya jasa notaris mahal;(c) biaya formulir permohonan perubahan hak di BPN tidak sesuai tarif resmi;(d) Perubahan HGB menjadi HM tidak mendesak (urgen);(e) biaya yang akan mereka keluarkan lebih besar daripada manfaat yang akan diperoleh; dan (f) Developer tidak memberikan opsi peningkatan hak kepada Konsumen menjelang transaksi jual-beli.

Realisasi perubahan/peningkatan HGB menjadi HM tidak langsung diikuti dengan perubahan dokumen yuridis, seperti perubahan akad kredit, APHT, SKMHT dan sertifikat HT, padahal obyek haknya sudah berubah; Akibat Hukum yang dapat timbul adalah diantara para pihak, tidak lagi terikat pada klausul agunan kredit atau klausul pembebanan hak tanggungan dalam Perjanjian KPR. Implikasi yuridis lain, dengan

demikian, kedudukan Kreditur/Bank tidak lagi sebagai kreditur preference atau yang diutamakan diantara kreditur- kreditur lain.

Kata Kunci : *Kebijakan Deregulasi; Peningkatan Hak Atas Tanah; Perjanjian KPR; Klausula Pembebanan Hak Tanggungan; HGB; Hak Milik*

## ABSTRACT

There was an interesting development regarding The Deregulation of the National Land Policy at the end of Orde Baru era (the late 1997-1998). The Government at that time enacted 5 (five) The Decree of State Minister of Agraria/Head of National Land Agency regarding the The Deregulation on the change of the Rights of Usage of The Building (Hak Guna Bangunan) to the Rights of Ownership (Hak Milik/HM) toward Housing Complex land. The object of this policy used to be a Low-Economic Society where the categories are A very simple house (rumah sangat sederhana) and A simple house (rumah sederhana), with which in general the owners get the special credit for housing complex from the state bank (in this case is BTN). As time goes by, the policy stated that it has wider coverage and or it is also given to the land right holders whose certificate is already not valid, including the houses bought by State servant from the government, and also for the houses where the land is not more than 600 M2.

The existence of the policy regarding the Deregulation on the Increasing of the land right toward the housing complex for Low-Economic Society gives many advantages but in fact there are still a lot of people who do not use this facility. It is all because there are several factors which influence the right holders to implement the change from Right of Usage of The Building to Rights of Ownership or one which contains land mortgage Clausal. On the other hand, the process of the changing from Right of Usage of Building to Rights of Ownership by the creditor is not conducted correctly and consistently, that produce the Consequences of the law for the parties-especially the creditor- which is bonded with the main agreement in the form of KPR agreement.

The data found on the field are as follow: (1) The factors that influence the right holder to propose the change from Right of Usage of Building to Rights of Ownership are: (1.1) Positive factors (a) the change from Right of Usage of Building to Rights of Ownership will make sure that there is no time limitation on the right; (b) The status of Rights of Ownership gives the psychological comfortableness for the family; (c) The change from Right of Usage of Building to Rights of Ownership rises the economic value; (d) The change from Right of Usage of Building to Rights of Ownership is expected to add the amount of credit; (e) The procedure of the change from Right of Usage of Building to Rights of Ownership is simpler (deregulative); while the negative factors are: (a) The right holders feel the difficulties in getting the agreement from the creditor/bank; (b) according to them, the notaries fee is expensive; (c) The fee for the change proposal form in BPN is not as stated as in the rules (more expensive); (d) The change from Right of Usage of Building to Rights of Ownership is not urgent; (e) The expense will be bigger than the advantage they will get; and (f) The developer did not give any option to the customer regarding the change from Right of Usage of Building to Rights of Ownership when the transaction would be held. The Implementation of the change from Right of Usage of Building to Rights of Ownership is not followed by the change on the juridical documents, such as Akad kredit, APHT, SKMHT and the certificate whereas the object has changed. Consequences of law which raises is that the parties are no longer bonded on the Agunan Credit Agreement or land mortgage clausal in the KPR agreement. The other Juridical Implication is that, the position of the creditor is no longer a preference creditor or the one who must be taken into the first consideration.

**Key Words** : *Deregulation Policy; Increasing of The Land Right; The Rights of Usage of The Building (HGB); Rights of Ownership (HM); Special Credit Agreement for Housing Complex (KPR); Land Mortgage Clausal.*

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERSETUJUAN	
KATA PENGANTAR	
ABSTRAK	
ABSTRACT	
DAFTAR ISI	
DAFTAR TABEL	
DAFTAR BAGAN	

<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kontribusi Penelitian	9
E. Kerangka Pemikiran	10
F. Metodologi Penelitian	38
1. Pendekatan Masalah	38
2. Spesifikasi Penelitian	39
3. Jenis dan Sumber Data	40
4. Metode Pengumpulan Data	41
5. Metode Analisis Data	42
6. Sistematika Penulisan	42
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	<b>44</b>
A. Dasar Hukum dan Konsepsi Hukum Tanah Nasional	44
A.1 Dasar-Dasar Hukum Tanah Nasional	44
A.1.1 Hubungan UUPA dengan Pancasila dan UUD 1945	44
A.1.2 Tujuan Pokok UUPA	46
A.1.3 Perlindungan Bagi Golongan Ekonomi Lemah (GEL)	46
A.1.4 Kerangka Dasar UUPA	47
A.2 Konsepsi Hukum Tanah Nasional	48
A.2.1 Hak Bangsa Indonesia	48
A.2.1.1 Hak Penguasaan Atas Tanah yang Tertinggi	48
A.2.1.2 Unsur Keperdataan Hak Bangsa	49
A.2.1.3 Unsur Hukum Publik Hak Bangsa	49
A.2.2 Hak Menguasai dari Negara	50
A.2.2.1 Negara sebagai Kuasa dan Petugas Bangsa	50
A.2.2.2 Hak Menguasai Negara sebagai Hubungan Hukum Publik	50
A.2.3 Hak-hak Perseorangan Atas Tanah	51
A.2.3.1 Hak Perseorangan yang Individual	51



A.2.3.2	Hak Atas Tanah yang Bersifat Pribadi	52
A.2.3.3	Hak Atas yang Mengandung Unsur Kebersamaan	52
A.2.4	Sumber Hukum Tanah Nasional	53
A.2.4.1	Bentuk Norma dan Sumber Hukum Tanah Nasional	53
A.2.4.2	Perjanjian sebagai Sumber Hukum Tanah	54
B.	Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah Perumahan	54
B.1	UUPA sebagai Landasan Kebijakan Pertanahan Nasional	54
B.1.1	Macam-macam Hak Atas Tanah Menurut UUPA	54
B.1.2	Terjadinya Hak Atas Tanah	55
B.1.3	Hapusnya Hak Atas Tanah	57
B.1.4	Hak Jaminan Atas Tanah	58
B.2	Kebijakan Regulasi Peningkatan Hak Atas Tanah	60
B.2.1	Regulasi Pemberian Hak Atas Tanah sebagai Norma Hukum Ekonomi	60
B.2.2	Kebijakan Regulasi Perpanjangan, Pembaharuan	64
B.3	Kebijakan (Deregulatif) Peningkatan Hak Atas Tanah HGB Menjadi HM	66
B.3.1	Deregulasi Peningkatan dan Percepatan Pelayanan di Bidang Pertanahan	
B.3.1.1	Pengertian dan Cakupan Deregulasi	66
B.3.1.2	Peningkatan dan Percepatan Pelayanan di Bidang Pertanahan	67
B.3.2	Deregulasi Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah Perumahan	68
B.3.2.1	Deregulasi Pemberian Hak Milik Atas Tanah Perumahan RSS/RS	68
B.3.2.2	Deregulasi Perluasan Pemberian Hak Milik Tanah Perumahan RSS/RS	70
B.3.2.3	Deregulasi Pemberian Hak Milik Atas Rumah Tinggal untuk PNS	71
B.3.2.4	Deregulasi Perluasan Pemberian Hak Milik untuk Rumah Tinggal	71
B.3.3	Pengaturan Pemberian Hak Milik Atas Tanah RSS/RS yang Dibebani Hak Tanggungan (HT)	74
C.	Akibat Hukum Kebijakan Deregulasi Peningkatan HGB Menjadi HM Atas Tanah Perumahan RSS/RS	78
C.1	Kebijakan Pertanahan sebagai Bentuk Kebijakan Publik ( <i>Public-Policy</i> )	79
C.1.1	Pengertian Kebijakan Publik	79
C.1.2	Kategori Umum Kebijakan Publik	80
C.2	Model Analisis Kebijakan Publik	81
C.2.1	Model Analisis dan Sudut Proses	82
C.2.2	Model Analisis dan Sudut Akibat	84
C.3	Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik	86
C.4	Aspek Ekonomis Perubahan Kebijakan Peningkatan HGB Menjadi HM Atas Tanah Perumahan RSS/RS	87

C.4.1	Aspek Ekonomis Nilai Tanah dan Harga Tanah	87
C.4.2	Metode Pendekatan Biaya-Manfaat Perubahan Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah	88
C.5	Akibat Hukum Peningkatan HGB menjadi HM Terhadap Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR)	91
D.	Implikasi Perubahan Kebijakan Peningkatan Hak	92
D.1	Ruang Lingkup dan Batas-Batas Asas Kebebasan Berkontrak	92
D.1.1	Pancasila Manolak Kebebasan Berkontrak yang Tanpa Batas	94
D.1.2	Asas Campur Tangan Pemerintah dalam Kebebasan Berkontrak	95
D.1.3	Campur Tangan Negara Harus Berderajat UU atau Lebih Tinggi	96
D.2	Perjanjian KPR RSS/RS sebagai Perjanjian Baku	97
D.2.1	Pengertian Perjanjian Baku	97
D.2.2	Perjanjian KPR RSS/RS Sebagai Perjanjian Kredit Bank	98
D.2.3	Klausula dalam Perjanjian KPR yang Memberatkan Debitur	101
D.3	Kedudukan Hak Tanggungan sebagai Hak Jaminan Atas Tanah	101
D.3.1	Hukum yang Mengatur Hak Tanggungan (HT) sebagai Hak Jaminan Atas Tanah	101
D.3.2	Hubungan antara Hak Jaminan Fidusia dengan Hak Tanggungan	102
D.3.3	Obyek Hak Tanggungan	104
D.3.4	Ciri-ciri dan Sifat-sifat Hak Tanggungan	106
D.3.4.1	Ciri-ciri Hak Tanggungan	106
D.3.4.2	Sifat-Sifat Hak Tanggungan	107
D.4	Tata cara Pembebanan Hak Tanggungan	108
D.4.1	Proses Pembebanan Hak Tanggungan	108
D.4.1.1	Tahap Pemberian Hak Tanggungan	108
D.4.1.2	Tahap Pendaftaran dan Pensertifikatan Hak Tanggungan	109
D.4.1.3	Hapusnya Hak Tanggungan	110
D.4.2	Isi Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT)	111
D.4.2.1	Isi yang Wajib Dicantumkan di Dalam APHT	111
D.4.2.2	Isi yang Tidak Wajib di dalam APHT	112
<b>BAB III</b>	<b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	<b>113</b>
A.	Hasil Penelitian	113
A.1	Keadaan Sosial Ekonomi Responden, Kepemilikan Tanah dan Pemahaman terhadap Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah	113
A.1.1	Keadaan Sosial Ekonomi Responden	113
A.1.2	Keadaan Hak Atas tanah Perumahan	117
A.1.3	Fasilitasi Perolehan Kredit Pemilikan Rumah (KPR)	122
A.1.4	Realisasi Pembebanan Hak Tanggungan (HT)	126
A.1.5	Pemahaman tentang Kebijakan Dereulasi Peningkatan Hak Atas Tanah Perumahan	128
A.2	Faktor-faktor yang mempengaruhi Pemegang Hak Tanah yang memuat Klausula Pembebanan HT mengajukan peningkatan HGB menjadi HM	134

A.2.1	Faktor-faktor pendorong Pemilik Tanah mengajukan HGB menjadi HM	134
A.2.2	Faktor-faktor penghambat Pemilik Tanah mengajukan HGB menjadi HM	138
A.3	Proses (Prosedur) Realisasi Perjanjian KPR pada PT. Bank Tabungan Negara	142
A.3.1	PT. Bank Tabungan Negara sebagai Bank BUMN	142
A.3.2	Prosedur Permohonan Pengajuan KPR pada Bank Tabungan Negara	146
A.3.2.1	Tahap Pengajuan KPR	146
A.3.2.2	Ketentuan dan Syarat-syarat	147
A.3.2.3	Flow chart Proses KPR BTN	149
A.3.3	Dokumen Hukum dalam Realisasi Perjanjian KPR	150
A.3.3.1	Dokumen Akta Perjanjian	150
A.3.3.2	Dokumen Akta Pengakuan Hutang	151
A.3.3.3	Dokumen APHT	155
A.3.3.4	Dokumen SKMHT	158
A.3.3.5	Dokumen Sertifikat HGB	160
A.4	Akibat Hukum Kebijakan Deregulasi Peningkatan Hak Atas Tanah terhadap Para Pihak dalam Perjanjian KPR-BTN	161
A.4.1	Tata cara Pengajuan Peningkatan HGB menjadi HM pada Kantor Pertanahan Surabaya	161
A.4.2	Pengaturan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Perumahan yang memuat Klausula Hak Tanggungan	164
A.4.2.1	Sasaran Kebijakan	164
A.4.2.2	Persetujuan Pihak Kreditur/Bank	166
A.4.3	Akibat Hukum Peningkatan HGB menjadi HM bagi Para Pihak	167
B.	Pembahasan	168
B.1	Keadaan Sosial Ekonomi Responden, Kepemilikan Tanah dan Pemahaman terhadap Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah	168
B.1.1	Keadaan Sosial Ekonomi Responden	168
B.1.2	Keadaan Hak Atas tanah Perumahan	170
B.1.3	Fasilitasi Perolehan Kredit Pemilikan Rumah (KPR)	170
B.1.4	Realisasi Pembebanan Hak Tanggungan (HT)	174
B.1.5	Pemahaman tentang Kebijakan Deregulasi Peningkatan Hak Atas Tanah Perumahan	175
B.2	Faktor-faktor yang mempengaruhi Pemegang Hak Tanah yang memuat Klausula Pembebanan HT mengajukan peningkatan HGB menjadi HM	179
B.2.1	Faktor-faktor pendorong Pemilik Tanah mengajukan HGB menjadi HM	179
B.2.2	Faktor-faktor penghambat Pemilik Tanah mengajukan HGB menjadi HM	182
B.3	Proses (Prosedur) Realisasi Perjanjian KPR pada PT. Bank Tabungan Negara	186
B.3.1	PT. Bank Tabungan Negara sebagai Bank BUMN	186
B.3.2	Prosedur Permohonan Pengajuan KPR pada Bank Tabungan	

Negara	187
B.3.3 Dokumen Hukum dalam Realisasi Perjanjian KPR	188
B.3.3.1 Dokumen Akta Perjanjian	188
B.3.3.2 Dokumen Akta Pengakuan Hutang	189
B.3.3.3 Dokumen APHT	190
B.3.3.4 Dokumen SKMHT	191
B.3.3.5 Dokumen Sertifikat HGB	192
B.3.3.6 Dokumen Sertifikat Hak Tanggungan	192
B.4 Akibat Hukum Kebijakan Deregulasi Peningkatan Hak Atas Tanah terhadap Para Pihak dalam Perjanjian KPR-BTN	193
B.4.1 Tata cara Pengajuan Peningkatan HGB menjadi HM pada Kantor Pertanahan Surabaya	193
B.4.2 Pengaturan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Perumahan yang memuat Klausula Hak Tanggungan	194
B.4.2.1 Sasaran Kebijakan	195
B.4.2.2 Persetujuan Pihak Kreditur/Bank	196
B.4.3 Akibat Hukum Peningkatan HGB menjadi HM bagi Para Pihak	197
B.4.3.1 Perubahan Dokumen Hukum sebagai Konsekuensi Peningkatan Hak	198
B.4.3.1.1 Perubahan Akad Kredit	198
B.4.3.1.2 Perubahan Akta Pengakuan Hutang	199
B.4.3.1.3 Perubahan APHT	200
B.4.3.1.4 Perubahan SKMHT	200
B.4.3.1.5 Perubahan Sertifikat Hak Guna Bangunan	201
B.4.3.1.6 Perubahan Sertifikat Hak Tanggungan	202
B.4.4 Akibat Hukum Peningkatan HGB menjadi HM tanpa Perubahan Dokumen	203
<b>BAB IV PENUTUP</b>	<b>204</b>
A. Kesimpulan	204
B. Saran-saran	205

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN-LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Responden Menurut Tingkat Pendidikan.....	113
Tabel 2	Responden Menurut Pekerjaan/Mata Pencaharian.....	114
Tabel 3	Responden Menurut Penghasilan/Gaji Per Bulan.....	115
Tabel 4	Responden Menurut Jumlah Anggota Keluarga.....	116
Tabel 5	Responden Menurut Lokasi Perumahan.....	117
Tabel 6	Responden Menurut Tipe Rumah yang dimiliki.....	118
Tabel 7	Responden Menurut Luas Tanah yang dimiliki.....	119
Tabel 8	Responden Menurut Jenis Kepemilikan Hak Atas Tanah....	120
Tabel 9	Responden Menurut Jangka Berlaku Hak Atas Tanah.....	121
Tabel 10	Responden Menurut Bank/Kreditur Pemberi KPR.....	122
Tabel 11	Responden Menurut Jangka Waktu KPR Berjalan.....	123
Tabel 12	Responden Menurut Besar Angsuran/Cicilan Per Bulan.....	124
Tabel 13	Responden Menurut Status Pelunasan KPR.....	125
Tabel 14	Responden Menurut Status Pembebanan HT.....	126
Tabel 15	Responden Menurut Pengikatan dengan SKMHT.....	127
Tabel 16	Responden Menurut Pengikatan Bentuk Lain.....	127
Tabel 17	Responden Menurut Pengetahuan tentang Deregulasi Perubahan Status.....	128
Tabel 18	Responden Menurut Pemahaman Peningkatan HGB menjadi HM	132
Tabel 19	Status Perubahan HGB menjadi HM.....	133
Tabel 20	Faktor-Faktor Responden Mengajukan Perubahan HGB menjadi HM.....	134
Tabel 21	Faktor-Faktor Penghambat Responden Mengajukan Perubahan HGB menjadi HM.....	138

## DAFTAR BAGAN

Bagan 1	Pengaturan Hukum Tanah Nasional yang Tertuang di Dalam UUPA	47
Bagan 2	Flow Chart Proses KPR BTN	149
Bagan 3	Alir Kegiatan Permohonan Peningkatan Hak dari HGB menjadi HM	163
Bagan 4	Alir Kegiatan Perubahan HGB/HP Menjadi HM tanpa Ganti Blanko	164

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam perspektif historis, Kebijakan Pertanahan di Indonesia telah berlangsung sekurang-kurangnya dalam tiga periode, yaitu Periode Kolonial, Periode Orde Lama dan Periode Orde Baru.<sup>1</sup> Periode Kolonial merupakan tonggak awal kebijakan pertanahan ketika Gubernur Jenderal Raffles menerapkan Domein Theory<sup>2</sup> pada masa pemerintahannya yang singkat di Hindia Belanda (1811-1816). Periode ini terus berlangsung melintasi masa dikeluarkannya kebijakan “Tanam Paksa” atau Cultuur Stelsel oleh Van den Bosch dan diperjuangkannya Rancangan Cultuurwet pada (1865)<sup>3</sup> oleh Fransen van der Putte, Menteri Koloni pada Kabinet Thorbecke, sampai dengan diundangkannya Agrarische Wet (1870) yang diajukan oleh Van de Wall dan diikuti dengan Agrarisch Besluit (AB)<sup>4</sup> yang mengatur secara eksplisit Azas Domain dengan menyatakan bahwa “Semua tanah, yang pihak lain tidak dapat membuktikan bahwa tanah itu sebagai eigendomnya, adalah Domein (milik) Negara”.

---

<sup>1</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, dalam *Dari Hukum Colonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, 1995, hal. xii, membagi Periode Pasca Kolonial (1940-1990) menjadi 3 bagian yaitu, Masa Peralihan (1940-1950); Masa Pemerintahan Presiden Soekarno; dan Masa Pemerintahan Orde Baru (1966-1990an).

<sup>2</sup> Lihat Endang Suhendar dan Ildhal Kasim, dalam *Tanah Sebagai Komoditas: Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, ELSAM, 1996, hal. 10.

<sup>3</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, Op.Cit., hal, 87-88. Lihat juga Endang Suhendar dan Ildhal Kasim Op.Cit., hal. 12-13.

<sup>4</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Id dan Peiaksanaannya, Jilid I, Hukus Tanah Nasional*, Djambatan, 1997, hal. 2.

Pada Periode Orde Lama, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)<sup>5</sup> berhasil disahkan (1960) dan ditetapkan sebagai Landasan Kebijakan Nasional di bidang Pertanahan, setelah proses penyusunannya memakan waktu yang sangat panjang. Periode ini merupakan tahun-tahun awal pembuktian atas terjadinya perubahan kebijakan pertanahan yang fundamental dan mendasar, baik menyangkut penataan struktur perangkat hukum pertanahan, konsepsi yang mendasari maupun isi yang terkandung di dalamnya yang menurut UUPA harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta perkembangan jaman.<sup>6</sup>

Menurut UUPA, Hukum Agraria Nasional harus didasarkan pada hukum adat atas tanah yang sederhana, menjamin kepastian hukum serta tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandarkan hukum agama. Tujuan pokok diadakannya UUPA adalah:<sup>7</sup>

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dualisme hukum yang mengatur bidang pertanahan oleh UUPA dinilai tidak sesuai dengan cita-cita kesatuan dan persatuan bangsa. UUPA hendak tampil sebagai pemersatu dan penyederhana hukum pertanahan yang berlaku sebelumnya. Dengan demikian berarti hanya ada satu (kesatuan) aturan hukum tanah yang bersifat nasional-

---

<sup>5</sup> Noer Fauzi, *Perubahan Politik Agraria dan Penguatan Institusi Rakyat: Dua Ranah Agenda Pembaruan Agraria*, dalam "Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria: Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat Atas Sumber Sumber Agraria," KRHN, 1998, hal. 217.

<sup>6</sup> Boedi Harsono, (I) *ibid*, hal. 50-66.

<sup>7</sup> Endang Suhendar dan Ildhal Kasim Op.Cit., hal. 17-19.



populistik yang mengakhiri kebijakan hukum tanah kolonial yang dualistik dan kompleks, karena didasarkan pada nilai-nilai hukum yang bersumber dan tatanan sosial ekonomi masyarakat Eropa yang individualistik dan kapitalistik.

Harapan untuk menyatukan dan menyederhanakan hukum tanah nasional yang didasarkan pada hukum adat sebagaimana dimaksud UUPA ternyata tidak dapat terpenuhi, karena pembentuk UUPA mengambil alih belaka prinsip, konsep dan aturan hukum tanah Barat modern seperti kodifikasi, registrasi dan redistribusi tanah. Tengara mengenai hal ini nampak pada pernyataan Soedargo Gautama<sup>8</sup> seperti berikut:

“Pada akhirnya, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) ini tetap saja mengadopsi prinsip-prinsip dan hal-hal modern yang didasari pada ide-ide Barat modern... Hal ini bermakna penerimaan hukum Barat akan berlanjut di Indonesia... Prinsip-prinsip Barat diadopsi ‘secara diam-diam’ oleh para pembuat undang-undang”

Perubahan konjungtur politik secara sangat dinamis sepanjang tahun 1962 sampai dengan 1965 yang kemudian diikuti dengan pergantian rezim politik Orde Lama oleh rezim Orde Baru pada giliran selanjutnya menghancurkan keseluruhan bangunan kebijakan populis di bidang hukum pertanahan. Sejak dari awal, dibangun semacam konsensus diantara pendukung pemerintahan Orde Baru untuk mengedepankan stabilitasi, rehabilitasi dan pembangunan ekonomi yang bercorak kapitalistik. Fauzie<sup>9</sup> menyebut dinamika kebijakan pertanahan Indonesia pasca kolonial yang menandai awal kekuasaan Orde Baru ini dengan istilah “Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme.”

---

<sup>8</sup> Sudargo Gautama, *Law Reform in Indonesia, 1961* dalam Soetandyo Wignjosoebroto, Op.Cit., hal. 213. Lihat juga Nur Faizie, Op.Cit., hal. 218-219.

<sup>9</sup> Nur Fauzie, *Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Indonesia Pasca Kolonial.*, dalam Bachriadi Dianto, dkk, *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, KPA-FE-UI, Jakarta hal. 67-69.

Pada dasarnya, periodisasi kebijakan pertanahan pada Periode Orde Baru sejalan dengan perubahan fokus kebijakan ekonomi makro dapat dibedakan dalam 3 (tiga) subperiode, yaitu Kebijakan “Eksplorasi Sumber Daya Alam” (1967-1973); Kebijakan “Mengejar Produktivitas Tanpa Penataan Struktur” (1974-1983); dan Kebijakan “Deregulasi Pertanahan” (1984-1997).<sup>10</sup>

Menjelang pergantian rezim Orde Baru oleh “Orde Reformasi”, terjadi perkembangan menarik menyangkut deregulasi kebijakan pertanahan nasional ketika pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1997 tertanggal 2 Juli 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).<sup>11</sup> Tanah untuk RSS dan RS yang dimaksud oleh keputusan ini adalah bidang tanah perumahan massal yang harga atau Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP)-nya tidak lebih dari Rp 30.000.000,-luas tanah HGB tidak lebih dan 200 M<sup>2</sup> dan disertai Surat Persetujuan dan Pemegang Hak Tanggungan, apabila tanah tersebut dibebani hak tanggungan.<sup>12</sup>

Dalam rangka mengusahakan perluasan pemberian kemudahan atau deregulasi dalam perolehan HM atas tanah perumahan khususnya bagi Golongan Ekonomi Lemah (GEL). maka dalam rentang waktu hanya 3 (tiga) bulan sejak dikeluarkannya Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 tersebut di atas, Pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Perubahan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS)

---

<sup>10</sup> Nur Fauzie Ibid., hal. 64-65.

<sup>11</sup> Boedi Harsono, (I) Op.Cit., hal. 471-413.

<sup>12</sup> Boedi Harsono, (I) Ibid., hal. 472-473.

dan Rumah Sederhana (RS).<sup>13</sup> Perubahan yang mendasar sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 huruf d angka 2) adalah:<sup>14</sup>

“Luas tanah tidak lebih daripada 200 M<sup>2</sup> di daerah perkotaan dan tidak lebih dan 400 M<sup>2</sup> untuk di luar daerah perkotaan.”

Pada tanggal 22 Januari 1998 Pemerintah kembali mengeluarkan kebijakan baru hanya 3 bulan sejak Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 15 Tahun 1997 dan 6 bulan sejak Keputusan pertama No. 9 Tahun 1997 yaitu Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1998 Tentang Perluasan Pemberian Hak Mulik Atas Tanah untuk RSS/RS Menurut Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997.<sup>15</sup> Alasan pemerintah mengeluarkan keputusan ini adalah untuk mengubah kriteria sebelumnya dengan menaikkan persyaratan luas tanah menjadi 400 M<sup>2</sup> dan memperluas penerapannya pada HGB yang sudah habis masa berlakunya.<sup>16</sup> Artinya Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah yang semula ditujukan untuk memberikan fasilitas dan kemudahan guna melindungi dan memberikan kepastian hukum bagi pemilik RSS dan RS yang notabene golongan ekonomi lemah dalam kerangka kebijakan peningkatan kesejahteraan dan sumber daya ekonomis rakyat atas tanah, nampak telah bergeser dan juga berlaku bagi pemilik rumah tinggal golongan ekonomi mampu.

Indikasi bergesernya kebijakan di atas semakin menguat ketika pemerintah, pada tanggal 26 Juni 1998, mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No.

---

<sup>13</sup> “Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998”, Cipta Jaya, Jakarta, hal. 147-150.

<sup>14</sup> “Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998”, Ibid, hal. 149.

<sup>15</sup> “Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998”, Op.Cit., hal. 99-101.

<sup>16</sup> Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998”, Ibid., hal. 99-101.

6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.<sup>17</sup> Di dalam Pasal 1 Keputusan ini dengan jelas dinyatakan bahwa Hak Milik dapat diberikan kepada pemegang HGB atas tanah untuk rumah tinggal yang luas tanahnya sampai dengan 600 M<sup>2</sup>. Padahal semula menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 15 Tahun 1997 HGB yang dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik, luas tanahnya tidak boleh lebih dari 200 M<sup>2</sup> dan harga perolehannya tidak lebih dari Rp. 30.000.000,- (tiga puluh juta rupiah) serta di atasnya harus telah di bangun RSS atau RS. Sedangkan dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1998 luas tanah ditambah menjadi 400 M<sup>2</sup> tanpa pembatasan harga perolehan dan tidak harus RSS atau RS.

Perubahan kebijakan implementatif mengenai Peningkatan Hak Atas Tanah yang begitu cepat dan dalam rentang waktu yang amat singkat, menimbulkan kesan bahwa Pengambil Kebijakan tidak mempersiapkan kebijakan-kebijakan itu secara terencana dan matang. Konsekuensi (akibat) Hukum yang dikehendaki menjadi tidak jelas dan tujuan yang diharapkan tidak akan tercapai, karena peristiwa atau perbuatan hukum yang dimaksud oleh kebijakan yang tertuang dalam Keputusan Menteri/Kepala BPN tentang Peningkatan Hak Atas Tanah dan HGB menjadi HM amat mungkin tidak akan terjadi dan atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik (non-implementation) sehingga dengan demikian tidak berhasil memberikan peningkatan manfaat ekonomis bagi masyarakat sasaran, khususnya masyarakat golongan ekonomi lemah.

Beberapa waktu sebelum dikeluarkannya Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998, pemerintah juga mengeluarkan Keputusan No. 5 Tahun 1998 Tentang Perubahan HGB atau Hak Pakai (HP) Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang

---

<sup>17</sup> “Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999”, Cipta Jaya, Jakarta, hal. 49-55.

Dibebani Hak Tanggungan Menjadi Hak Milik.<sup>18</sup> Di dalam Pasal 3 ayat (1) angka 3 Keputusan MNA/Kepala BPN No. 15 Tahun 1997, memang diatur tentang syarat yang harus dipenuhi pemohon untuk mendaftarkan perubahan HGB menjadi HM atas RSS dan RS, yaitu Surat Persetujuan Pemegang Hak Tanggungan (HT), apabila tanah tersebut dibebani HT, karena dengan diubahnya HGB menjadi HM, bisa membawa implikasi hapusnya HT yang membebani hak tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT) Pasal 18 ayat (1) huruf d.<sup>19</sup>

Implikasi diatas juga kurang dipertimbangkan oleh pengambil kebijakan, karena tidak otomatis pemegang HT atau kreditur langsung memberikan persetujuan terhadap permintaan pihak debitur atau pemegang hak atas tanah untuk mengajukan perubahan HGB-nya menjadi HM, mengingat antara kedua belah pihak telah diikat dengan sebuah Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) atas dasar asas kebebasan berkontrak (*contract vrijheid*), yang di dalamnya diatur klausula tentang Perjanjian Pembebanan Hak Tanggungan (PPHT).

Di dalam praktek perbankan, bukan tidak mungkin kreditur bank cabang terlebih dahulu harus mendapat izin dan persetujuan bank pusat, jika hendak merubah klausula perjanjian kredit standard yang telah disusun dan ditandatangani.<sup>20</sup> Berdasarkan pengamatan sementara peneliti, ada kemungkinan indikasi rendahnya respon masyarakat pemilik RSS dan RS -yang pada umumnya nasabah KPR Bank Tabungan Negara (BTN)- untuk memanfaatkan kebijakan deregulasi peningkatan hak

---

<sup>18</sup> Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999., Op.Cit., hal. 43-48.

<sup>19</sup> Sutan Remy Sjahdeini, dalam *Hak Tanggungan: Asas-asas, Ketentuan-ketentuan Pokok dan Masalah-masalah yang Dihadapi oleh Perbankan*, Airlangga University Press, 1996, hal.113-117.

<sup>20</sup> Sutan Remy Sjahdeini, dalam *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, 1993, 181, Jakarta, hal. 3.

atas tanah di atas, disebabkan oleh berbagai faktor antara lain, ketidakmengertian mereka dan ketidakjelasan akan manfaat ekonomis yang diperoleh.

Respon negatif terhadap perubahan kebijakan peningkatan hak atas tanah, mungkin juga dapat terjadi karena kesulitan memenuhi prosedur yang notabene masih bersifat regulasi dan belum mencerminkan sifat deregulasinya, bisa juga karena implementasi oleh aparat di lapangan yang tidak sesuai aturan deregulasi. Problem yuridis juga dapat timbul menyangkut seberapa jauh peraturan kebijakan yang berderajat keputusan atau peraturan menteri Agraria/Kepala BPN dapat mengikat dan mengabaikan kesepakatan para pihak yang berderajat UU-Pasal 1338 KUH Perdata, sehingga pihak kreditur merasa harus dan terikat untuk memberikan persetujuan yang dipersyaratkan dan atau dapatkan Keputusan Menteri Agraria/ Kepala BPN mengesampingkan ketentuan Pasal 18 UUHT. Peningkatan HGB menjadi HM tentu juga membawa konsekuensi dan atau akibat hukum pada perubahan dokumen yuridis yang menyertai perubahan Hak atas tanah yang dimohonkan haknya.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah pada bagian pendahuluan, dapat dirumuskan permasalahan pokok yang hendak dikaji dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi pemegang hak atas tanah perumahan mengajukan peningkatan HGB menjadi HM ?
2. Bagaimana proses/prosedur realisasi Perjanjian KPR yang memuat klausula pembebanan Hak Tanggungan pada Bank Tabungan Negara (BTN) ?

3. Bagaimana Akibat Hukum Kebijakan (deregulasi) peningkatan HGB menjadi HM terhadap Perjanjian KPR-BTN yang memuat Klausula Hak Tanggungan ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, tujuan yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah :

1. Untuk memahami dan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi pemegang hak atas tanah perumahan mengajukan peningkatan HGB menjadi HM.
2. Untuk memahami dan menjelaskan proses/prosedur realisasi Perjanjian KPR yang memuat klausula pembebanan Hak Tanggungan pada Bank Tabungan Negara (BTN).
3. Untuk memahami dan menjelaskan Akibat Hukum Kebijakan (deregulasi) peningkatan HGB menjadi HM terhadap Perjanjian KPR-BTN yang memuat Klausula Hak Tanggungan.

### **D. Kontribusi Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat, baik untuk kepentingan ilmu pengetahuan teoritis maupun kepentingan praktis dalam pelaksanaan kebijakan di bidang pertanahan. Kontribusi dan penelitian ini diharapkan dapat membawa manfaat untuk:

1. Aspek keilmuan, bahwa penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan konsep dan teori Ilmu Hukum Agraria, yang menyangkut proses realisasi perjanjian KPR dan akibat hukum berlakunya kebijakan deregulasi

peningkatan Hak Atas Tanah Perumahan terhadap para pihak dalam perjanjian KPR;

2. Aspek praktis, untuk memberikan jalan keluar dalam masalah implementasi kebijakan deregulasi peningkatan Hak Atas Tanah Perumahan terutama pada masyarakat golongan ekonomi lemah. Disamping itu hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi kajian oleh pengambil kebijakan dalam aspek perencanaan, maupun penerapan hukum sesuai dengan kompetensinya.

## **E. Kerangka Pemikiran**

Pembahasan tentang akibat hukum perubahan kebijakan peningkatan hak atas tanah, tidak dapat dilepaskan dari pembahasan tentang perspektif historis kebijakan pertanahan yang regulatif, proses perumusan dan implementasi kebijakan, serta implikasi hukum yang ditimbulkan atau ekspektasi yang hendak dicapai atas diberlakukannya kebijakan deregulatif yang menjadi *concern* dan *political will* pemerintah menjelang reformasi. Begitu pula halnya ketika pemerintah mengeluarkan Kebijakan deregulatif di bidang pertanahan, yang secara berturut-turut dalam wujud Keputusan Menteri Negara Agraria (MNA) /Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik atas tanah untuk RSS/RS, yang dirubah dengan Keputusan MNA/Kepala BPN Nomor 15 Tahun 1997, Keputusan MNA/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perluasan Pemberian HM RSS/RS diatas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang habis jangka waktu HGBnya, Keputusan MNA/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pemberian HM atas tanah untuk Rumah Tinggal yang dibeli PNS dari Pemerintah, Keputusan MNA/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1998 tentang



Pemberian HM atas tanah Rumah Tinggal yang dibebani Hak Tanggungan, dan Keputusan MNA/Kepala BPN Nomor 6 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal.

Sebelum kebijakan diatas dikeluarkan, regulasi tentang prosedur perpanjangan, pembaharuan dan peningkatan HGB menjadi Hak Milik merupakan kaidah hukum ekonomi substansiil- materiil yang pelaksanaannya diatur di dalam berbagai peraturan yang amat birokratik dan berbelit-belit serta membutuhkan banyak biaya. Peraturan itu antara lain adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, dan PMDN Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah. Sedangkan besarnya Uang Pemasukan yang harus dibayar pemegang HGB untuk meningkatkan haknya menjadi Hak Milik, diatur menurut PMDN No. 1 Tahun 1975.<sup>21</sup> Pemerintah kemudian mengganti PMDN No. 1 Tahun 1975 dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Peraturan inipun dua bulan kemudian diubah lagi dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998.<sup>22</sup>

Mengenai perpanjangan HGB, sebenarnya pernah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1992 tertanggal 6 Juli 1992 (Pakjul 1992) namun setahun kemudian tepatnya 23 Oktober 1993 peraturan ini dicabut dengan Keputusan Kepala BPN No. 2 Tahun 1993 (Pakto 1993). Di dalam Pakto 1993

---

<sup>21</sup> Budi Harsono (II), Op.Cit., hal. 445-450.

<sup>22</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999*, Ibid., hal. 99-101.

ini dinyatakan bahwa permohonan perpanjangan atau pembaharuan HGB diatur lebih lanjut oleh Menteri.<sup>23</sup>

Pada tanggal 2 Juli 1997 menjelang pergantian rezim Orde Baru oleh “Orde Reformasi”, untuk mengubah PMDN Nomor 5 Tahun 1973- pemerintah menerapkan kebijakan deregulasi pertanahan dengan mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/ Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).<sup>24</sup> Hak Milik (HM) diberikan atas permohonan pemilik RSS dan RS yang tanahnya berstatus Hak Guna Bangunan (HGB) baik yang berasal tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, maupun atas Hak Perseorangan WNI. Tanah untuk RSS dan RS yang dimaksud oleh Keputusan ini adalah bidang tanah yang memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:<sup>25</sup>

1. Harga perolehan tanah dan rumah, dan apabila atas bidang tanah tersebut sudah dikenakan Pajak Bumi Bangunan (PBB) yang Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP)-nya tidak lebih dan Rp. 30.000.000,-
2. Luas tanahnya tidak lebih dan 200 M<sup>2</sup>, dapat dilihat dari Sertifikat HGB atau di dalam Akta Jual-Belinya;
3. Di atasnya telah dibangun rumah dalam rangka pembangunan perumahan massal atau kompleks perumahan. Tanah tersebut tidak merupakan kapling kosong, melainkan sudah ada rumah di atasnya, yang dibangun oleh pengembang (developer) untuk dijual kepada masyarakat, oleh instansi pemerintah atau perusahaan untuk pegawainya, oleh koperasi untuk para anggotanya dan oleh Yayasan untuk melaksanakan maksud dan tujuannya.

Sebagaimana diketahui, tanah perumahan yang dibangun pengembang, dijual kepada masyarakat dengan status Hak Guna Bangunan (HGB) (Pasal 35 UUPA). HGB adalah hak untuk mendirikan dan atau mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan

---

<sup>23</sup> Tamsil Rahman, dalam *Masalah Hak Guna Bangunan (HGB) Tanah Perumahan: Perpanjangan, Pembaharuan atau Peningkatan Hak?* Makalah, Mimbar Ilmiah Jurusan PPKN FIS-UNESA, 1996, Surabaya, hal. 5.

<sup>24</sup> Boedi Harsono (I), Loc.Cit, hal. 472-473.

<sup>25</sup> Boedi Harsono (I), Ibid., hal. 412-473.

miliknya untuk jangka waktu 20 atau 30 tahun. Setelah jangka waktunya habis, HGB dapat diperpanjang, diperbaharui atau ditingkatkan haknya menjadi Hak Milik (HM). Dengan meningkatnya status HGB menjadi HM, maka pemegang hak akan memperoleh 2 keuntungan sekaligus, yaitu kepastian hak tanpa batas waktu dan peningkatan manfaat ekonomis nilai tanah (*land value*) maupun harga tanah (*land price*).

Dalam rangka mengusahakan perluasan pemberian kemudahan atau deregulasi dalam perolehan HM atas tanah perumahan khususnya bagi Golongan Ekonomi Lemah (GEL), maka dalam rentang waktu hanya 3 (tiga) bulan sejak dikeluarkannya Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 tersebut di atas, Pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/ Kepala BPN Nomor 15 Tahun 1997 tertanggal 22 Oktober 1997 Tentang Perubahan keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).<sup>26</sup> Perubahan kriteria yang mendasar sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 huruf d angka 2) adalah:<sup>27</sup>

1. Harga perolehan tanah dan rumah tidak lebih daripada Rp 30.000.000,- (Tiga puluh juta rupiah);
2. Luas tanah tidak lebih daripada 200 M<sup>2</sup> di daerah perkotaan;
3. Di atasnya telah dibangun rumah dalam rangka pembangunan perumahan massal atau kompleks perumahan.

Menurut ketentuan ini, permohonan pendaftaran perubahan HGB menjadi HM diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat dengan menyertakan:

1. Sertifikat HGB yang dimohonkan untuk diubah menjadi HM;
2. Akta jual beli atau surat perolehan mengenai tanah beserta rumah yang bersangkutan;

---

<sup>26</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999, Loc.Cit.*, hal. 99-101.

<sup>27</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999, Ibid.*, hal. 99-101.

3. Surat persetujuan dan pemegang hak tanggungan, apabila tanah tersebut dibebani hak tanggungan.

Tiga bulan kemudian, pemerintah kembali mengeluarkan kebijakan baru berupa Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1998 tertanggal 22 Januari 1998 Tentang Perluasan Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk RSS dan RS menurut Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1997.<sup>28</sup> Dalam Keputusan MNA/Kepala BPN No. 1 Tahun 1998 luas tanah ditambah menjadi 400 M<sup>2</sup> tanpa pembatasan harga perolehan dan tidak harus RSS atau RS. Alasan pemerintah mengeluarkan keputusan ini adalah untuk mengubah kriteria sebelumnya dengan meniadakan persyaratan luas tanah dan memperluas penerapannya pada HGB yang sudah habis masa berlakunya.<sup>29</sup>

Bahkan dalam rentang waktu 7 (tujuh) hari kemudian, juga diberlakukan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri dan Pemerintah. Nampaknya Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah yang semula ditujukan untuk melindungi dan memberikan kepastian hukum bagi pemilik RSS dan RS yang notabene golongan ekonomi lemah dalam kerangka kebijakan penguatan hak-hak rakyat atas tanah, nampak telah bergeser dan juga berlaku bagi pemilik rumah tinggal golongan ekonomi mampu.

Indikasi bergesernya kebijakan di atas semakin menguat ketika Pemerintah, pada tanggal 26 Juni 1998, mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No.

---

<sup>28</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998*, Loc.Cit., hal. 145-147.

<sup>29</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998*, Ibid. hal. 149.

6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal.<sup>30</sup> Di dalam Pasal 1 Keputusan ini dengan jelas dinyatakan bahwa Hak Milik dapat diberikan kepada pemegang HGB atas tanah untuk rumah tinggal yang luas tanahnya sampai dengan 600 M<sup>2</sup>. Di dalam Keputusan ini juga dinyatakan bahwa Pemberian HM untuk Rumah Tinggal yang luas tanahnya lebih dan 600 M<sup>2</sup> sampai dengan 2000 M<sup>2</sup>, prosedurnya diatur dan mengikuti ketentuan lama, yaitu PMDN 5 Tahun 1973 Jo PMDN No. 6 Tahun 1972 tentang Tatacara Pemberian Hak Atas Tanah.

Konfigurasi beberapa Keputusan MNA/Kepala BPN yang berkaitan dengan Kebijakan Peningkatan dan atau Perubahan HGB menjadi HM untuk RSS/RS dan Rumah Tinggal, dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Keputusan MNA/Kepala BPN  
Tentang Perubahan HGB dan Pemberian HM Atas Tanah  
Untuk Perumahan atau Rumah Tinggal

No.	SK. Nomor/Tahun	Tentang	Ketentuan		
			Perolehan	Luas Tanah	Berkas/Biaya
1	Keputusan MNA/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997	Pemberian HM atas tanah untuk RSS/RS	≤ 30 juta rupiah	≤ 200 M <sup>2</sup>	a. Sertifikat HGB b. Akta jual beli/Surat Perolehan Tanah c. SPPT PBB d. Surat Persetujuan dari Pemegang HT e. Membayar biaya: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrasi</li> <li>- SP. Land reform</li> <li>- Pendaftaran tanah</li> </ul>

<sup>30</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999*, Loc.Cit., hal. 49-55.

No.	SK. Nomor/Tahun	Tentang	Ketentuan		
			Perolehan	Luas Tanah	Berkas/Biaya
2	Keputusan MNA/Kepala BPN No. 15 Tahun 1997	Perubahan Keputusan MNA/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997	≤ 30 juta rupiah	≤ 200 M <sup>2</sup> dalam kota ≤ 400 M <sup>2</sup> luar kota	a. Sertifikat HGB b. Akta jual beli/Surat Perolehan Tanah c. SPPT PBB d. Surat Persetujuan dari Pemegang HT e. Membayar biaya: - Administrasi - SP. Landreform - Pendaftaran tanah
3	Keputusan MNA/Kepala BPN No. 1 Tahun 1998	Perluasan Pemberian HM RS/RSS di atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang habis jangka waktu HGB-nya	≤ 30 juta rupiah	≤ 200 M <sup>2</sup>	a. Sertifikat HGB b. Akta jual beli/Surat Perolehan Tanah c. SPPT PBB d. Surat Persetujuan dari Pemegang HT e. Membayar biaya: - Administrasi - SP. Landreform - Pendaftaran tanah
4	Keputusan MNA/Kepala BPN No. 2 Tahun 1998	Pemberian HM atas tanah untuk rumah tinggal yang dibeli PNS dari Pemerintah	--	≤ 400 M <sup>2</sup>	a. Sertifikat HGB/HP b. Surat Bukti: - Pelunasan harga rumah - SK DPU untuk rumah negara - Pelepasan hak dari instansi yang berwenang c. Sertifikat HGB/HP d. Surat Bukti: - Pelunasan harga rumah - SK DPU untuk rumah negara - Pelepasan hak dari instansi yang berwenang

No.	SK. Nomor/Tahun	Tentang	Ketentuan		
			Perolehan	Luas Tanah	Berkas/Biaya
4	Keputusan MNA/Kepala BPN No. 2 Tahun 1998	Pemberian HM atas tanah untuk rumah tinggal yang dibeli PNS dari Pemerintah	--	$\leq 400 \text{ M}^2$	e. Sertifikat HGB/HP f. Surat Bukti: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pelunasan harga rumah</li> <li>- SK DPU untuk rumah negara</li> <li>- Pelepasan hak dari instansi yang berwenang</li> </ul> g. Sertifikat HGB/HP h. Surat Bukti: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pelunasan harga rumah</li> <li>- SK DPU untuk rumah negara</li> <li>- Pelepasan hak dari instansi yang berwenang</li> </ul> i. Sudah membayar: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrasi Rp 150.000,-</li> <li>- Pendaftaran hak (sesuai SK Kepala BPN o. 2/1992)</li> </ul>
5	Keputusan MNA/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998	Pemberian HM atas tanah untuk rumah tinggal	--	$\leq 600 \text{ M}^2$	a. Sertifikat HGB/HP b. Bukti penggunaan untuk rumah tinggal: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fotocopi IMB</li> <li>- Surat keterangan desa setempat</li> <li>- Pelepasan hak dari instansi yang berwenang</li> </ul> c. SPPT PBB d. Identitas pemohon e. Surat pernyataan tidak lebih dari: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 5 bidang tanah</li> <li>- Luas 500 M<sup>2</sup></li> </ul> f. Membayar biaya: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrasi</li> <li>- SP. Landreform</li> <li>- Pendaftaran tanah</li> <li>- Uang pemasukan (sesuai PMNA/Kepala No. 4/1998 jo No. 6/1998)</li> </ul>

--	--	--	--	--	--

No.	SK. Nomor/Tahun	Tentang	Ketentuan		
			Perolehan	Luas Tanah	Berkas/Biaya
6	PMDN No. 5 Tahun 1973 jo PMDN No. 6 tahun 1972	Tatacara Pemberian Hak Milik atas tanah	--	≤ 600 M2 ≤ 2000 M2	a. Sertifikat HGB/HP b. Bukti penggunaan untuk rumah tinggal: - Fotocopi IMB - Surat keterangan desa setempat - Pelepasan hak dari instansi yang berwenang f. SPPT PBB g. Identitas pemohon h. Surat pernyataan tidak lebih dari: - 5 bidang tanah - Luas 500 M2 g. Membayar biaya: - Administrasi - SP. Landreform - Pendaftaran tanah - Uang pemasukan (sesuai PMNA/Kepala No. 4/1998 jo No. 6/1998)

Perubahan kebijakan implementatif mengenai Peningkatan Hak Atas Tanah yang begitu cepat dan dalam rentang waktu yang amat singkat, menimbulkan kesan bahwa pengambil kebijakan tidak mempersiapkan kebijakan-kebijakan itu secara terencana dan matang. Akibat hukum yang hendak dicapai oleh peraturan kebijakan peningkatan HGB menjadi HM mungkin tidak akan terwujud dan atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik (*non-implementation*) sehingga dengan demikian Kebijakan *deregulatif* tersebut tidak akan berhasil memberikan peningkatan manfaat ekonomis bagi masyarakat sasaran, khususnya masyarakat golongan ekonomi lemah. Demikian pula halnya dengan aspek deregulasi kebijakan yang ditujukan kepada golongan ini.



Deregulasi selalu terkait dengan pengertian dan tujuan debirokratisasi, karena ia merupakan landasan bagi dilaksanakannya debirokratisasi. Debirokratisasi mengandung pengertian sebagai berikut:<sup>31</sup>

1. Prosedur yang berliku-liku, dibuat tidak berliku-liku;
2. Prosedur yang biasanya memerlukan pembiayaan tinggi, menjadi prosedur yang mantap dan singkat, sehingga biaya ringan;
3. Prosedur yang sering menimbulkan stagnasi dalam arus barang, diubah sehingga tidak timbul stagnasi;
4. Prosedur yang komunikasinya sempit, diubah menjadi komunikasi yang sampai ke bawah.

Istilah deregulasi pada mulanya mempunyai arti menghapus atau mengurangi peraturan. Dalam perkembangannya, deregulasi mengandung pengertian yang lebih luas, mencakup:

1. Menghapuskan peraturan;
2. Mengurangi sejumlah peraturan;
3. Merubah dan memperbaiki peraturan;
4. Menguji isi rancangan suatu peraturan;

Dalam optik ekonomi, deregulasi dimaksudkan untuk mengurangi beban ekonomi yang ditimbulkan oleh suatu peraturan di dalam penerapannya, dan sebagai konsekuensinya adalah campur tangan pemerintah dalam segala hal menjadi berkurang. Secara makro ekonomis, deregulasi mempunyai empat keuntungan, yaitu:<sup>32</sup>

1. Dapat mengurangi ongkos/biaya;
2. Dapat mengakibatkan kompetisi yang meningkat;
3. Dapat mengakibatkan perdagangan berjalan lebih fleksibel;
4. Dapat mengurangi ongkos dan beban pemerintah dalam menegakkan dan melaksanakan suatu peraturan.

---

<sup>31</sup> Tri Hayati, dalam *Paket Deregulasi Pasar Modal Tahun 1988: Suatu Tinjauan Terhadap Peran dan Penyempurnaannya*. Majalah Hukum dan Pembangunan No. 4 Tahun XXIII, 1993, UI Jakarta, hal. 342.

<sup>32</sup> G. Karta Sapoetra, dalam *Debirokratisasi dan Deregulasi*, 1989, Bina Aksara, Jakarta, hal. 6.

Savas mengemukakan ada empat alasan untuk melakukan deregulasi tersebut:<sup>33</sup>

- Alasan Pragmatis, yakni untuk mendorong sektor negara ke arah yang lebih baik.
- Alasan Ideologi, yakni mengurangi peranan sektor negara yang berlebihan dalam kehidupan masyarakat.
- Alasan Komersial, dengan tujuan agar lebih banyak kegiatan ekonomi diserahkan pada sektor swasta.
- Alasan populis, dimana masyarakat diberikan kebebasan yang lebih besar untuk mengurus dirinya sendiri, mengidentifikasi kebutuhannya dan memenuhi sendiri kebutuhan tersebut.

Sehubungan dengan deregulasi di bidang pertanahan, telah dikeluarkan Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1998 tentang Peningkatan Efisiensi dan Kualitas Pelayanan Masyarakat di bidang Pertanahan. Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1998 tentang Percepatan Pelayanan Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal, dan Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1999 tentang Penyelesaian Tunggakan Pekerjaan Permohonan Masyarakat di bidang Pertanahan.

Berdasarkan Instruksi MNA/Kepala BPN No. 3 Tahun 1998<sup>34</sup>, dinyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan efisiensi, produktivitas dan kualitas pelayanan kepada masyarakat serta dapat mencerminkan keterbukaan, kesederhanaan, kepastian, keadilan, keamanan dan kenyamanan dalam menyediakan sarana pelayanan (*Public-service*). diinstruksikan kepada seluruh Kakanwil BPN dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya di seluruh Indonesia, antara lain untuk:

1. Meningkatkan kualitas pelayanan yang meliputi:

---

<sup>33</sup> Anwar Nasution, dalam *Tinjauan Ekonomi atas Dampak Paket Deregulasi Tahun 1988 Pada Sistem Keuangan Indonesia*, 1991, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 2-3. lihat juga, Rachmadi Usman, *Op.Cit.*, hal. 19-20.

<sup>34</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999*, Loc.Cit., hal. 141-147.

- a) Tertib administrasi pertanahan;
  - b) Ketersediaan dan kejelasan fungsi loket;
  - c) Kejelasan prosedur pelayanan;
  - d) Kejelasan dan kelengkapan persyaratan;
  - e) Kepastian biaya;
  - f) Kejelasan dan kepastian waktu penyelesaian pelayanan;
  - g) Pemberian pelayanan informasi;
  - h) Penataan ruang kerja yang efisien dan efektif sesuai dengan mekanisme kerja/simpul pelayanan;
2. Membentuk Tim Pembina dan Bimbingan Teknis Terpadu bagi pelaksanaan tugas Kantor Pertanahan sebagai sarana Pengawasan Melekat (Waskat).
  3. Menetapkan kepastian jangka waktu penyelesaian masing-masing jenis pelayanan pada setiap Kantor pertanahan.
  4. Menyediakan Kotak Pengaduan dan Saran di tiap-tiap Kantor Pertanahan dan Kanwil BPN Propinsi.
  5. Menyiapkan dan memfungsikan sistem loket serta mewajibkan semua jenis pelayanan pertanahan melalui 4 (empat) jenis loket yang telah ditetapkan yaitu:
    - Loker I : Informasi Pelayanan
    - Loker II : Penyerahan Dokumen Permohonan Pelayanan
    - Loker III : Penyerahan Biaya
    - Loker IV : Pengambilan Produk
  6. Memasang papan pengumuman mengenai persyaratan, biaya, waktu dan prosedur pelayanan untuk masing-masing jenis pelayanan di depan loket.

- 7 Meningkatkan disiplin dan produktivitas kerja bagi semua pegawai di jajaran kantor pertanahan kabupaten/kotamadya.
8. Melaksanakan waskat dengan menindak dan memberi sanksi kepada pegawai yang melanggar disiplin, dan memberikan penghargaan bagi mereka yang berprestasi.

Dalam perspektif kajian dan analisis kebijakan publik (*public-policy*), ada beberapa model analisis yang dapat digunakan untuk memahami suatu kebijakan. Nicholas Henry mengelompokkan model analisis kebijakan publik menjadi 2 (dua) klasifikasi besar, yaitu: (1) Kebijakan Negara dianalisa dan sudut proses; (2) Kebijakan Negara dianalisa dari sudut hasil dan dampaknya.<sup>35</sup>

Dari segi proses, analisis kebijakan negara lebih bersifat 'deskriptif' - yaitu mencoba untuk menggambarkan bagaimana kebijakan itu dibuat. Termasuk ke dalam model analisis ini adalah Model Institusional (*Policy as Institutional Activity*), Model Elit-Massa (*Policy as elite Preperence*), Model Kelompok (*Policy as a group equilibrium*) dan Model Sistem (*Policy as system output*). Sedangkan analisis kebijakan negara dari sudut hasil atau dampak, lebih bersifat "preskriptif" - yaitu menunjukkan cara-cara untuk meningkatkan kualitas isi, hasil dan akibat yang ditimbulkan dari implementasi kebijakan- yang termasuk dalam analisis ini adalah Model Incremental (*Policy as variation on the past*) dan Model Rasional (*Policy as efficient goal achievement*).

Menurut Model Institusional, Kebijakan publik dipandang sebagai aktivitas yang dilakukan oleh lembaga pemerintah yang ditetapkan, disahkan, dilaksanakan serta dapat dipaksakan berlakunya oleh lembaga pemerintah kepada publik. Dengan

---

<sup>35</sup> Nicholas Henry, dalam *Public Administration and Public Affairs*, 1975, Prentice-Hall, New-Jersey, p.230. Lihat juga M. Irvan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, 1994, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 36.

demikian terdapat kaitan yang erat antara kebijakan publik dan lembaga pemerintah. Untuk menggambarkan eratnya hubungan antara kebijakan publik dengan lembaga pemerintah. Thomas R. Dye mengatakan:<sup>36</sup>

*“The Relationship between public policy and governmental institutions is very closed, strictly speaking policy does not become public policy until it is adopted, and enforce by some governmental institutions...”*

Model Elite-Massa berpendapat bahwa kekuasaan di dalam masyarakat itu tidak terdistribusikan secara merata, melainkan hanya dipegang oleh sekelompok kecil orang yang telah mapan (*the establishmant*). Kelompok Elit bertugas membuat dan melaksanakan kebijakan publik dalam suatu lingkungan yang diasumsikan dan ditandai dengan sikap massa atau publik yang apatis, pasif dan buta informasi. Kebijakan negara selalu mengalir dan atas ke bawah (*top-down*), yakni dari golongan elit ke massa (publik). Dengan demikian, kebijakan publik adalah perwujudan keinginan-keinginan dan nilai-nilai golongan elit yang berkuasa bukan kepentingan publik atau masyarakat banyak. Secara singkat Model Elit-Massa ini dilandasi oleh beberapa asumsi dasar sebagai berikut:<sup>37</sup>

1. Masyarakat terbagi dalam dua bagian, yaitu kelompok kecil yang mempunyai kekuasaan (Elit) dan kelompok besar yang tidak mempunyai kekuasaan (Massa) serta tidak ikut menentukan kebijakan publik;
2. Tipe dan ciri-ciri kedua kelompok tidak sama, karena kelompok Elit biasanya berasal dari lapisan sosial ekonomi teratas dalam masyarakat;
3. Perpindahan atau pergeseran kedudukan dari Non-elit ke Elit biasanya berlangsung lamban, karena ada kecenderungan anti revolusi dan mengutamakan stabilitas;

---

<sup>36</sup> Thomas R. Dye, dalam *Understanding Public Policy*, 1978, Prentice-Hall, New-Jersey, p.19-40.

<sup>37</sup> Bambang Sunggono, dalam *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 60.

4. Elit memiliki kesadaran bersama dan konsensus tentang nilai-nilai dasar dan sistem sosial yang berlaku dan berusaha melanggengkan sistem itu;
5. Kebijakan publik tidaklah mencerminkan tuntutan rakyat melainkan refleksi dari kepentingan Elit. Sifat perubahan dalam kebijakan adalah sedikit demi sedikit (inkremental), tidak secara besar-besaran (revolusi);
6. Golongan Elit yang aktif lebih banyak mempengaruhi massa daripada dipengaruhi massa.

Model analisis Teori Kelompok berangkat dan anggapan bahwa interaksi antar kelompok dalam masyarakat merupakan fokus perhatian politik. Individu-individu yang memiliki latar-belakang kepentingan yang sama biasanya akan bergabung baik secara formal maupun informal dalam kelompok-kelompok untuk mendesakkan kepentingan mereka kepada pemerintah. Kelompok pada dasarnya dipandang sebagai jembatan yang menghubungkan antara individu dengan pemerintah dalam proses pembuatan kebijakan publik. Oleh karena itu, tugas utama yang diemban oleh sistem politik adalah mengelola konflik-konflik yang timbul dalam interaksi antar kelompok dan pemerintah, dengan cara:<sup>38</sup>

- a. Menetapkan aturan permainan dalam perjuangan kelompok;
- b. Mengatur kompromi-kompromi dan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan
- c. Memberlakukan kompromi yang telah dicapai dalam bentuk kebijakan publik;
- d. Memaksakan berlakunya kompromi tersebut.

Dengan demikian, Model Kelompok beranggapan bahwa kebijakan publik adalah refleksi keseimbangan yang tercapai dalam interaksi dan perjuangan antar kelompok dalam mengarahkan dan mempengaruhi kebijakan publik.

Sedangkan Model analisis sistem didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (*inputs, withinputs, output dan feedback*) dan memandang kebijakan sebagai

---

<sup>38</sup> Irvan H. Islamy, dalam *Kebijakan Publik*, Universitas Terbuka, Depdikbud, Jakarta, hal.50-51.

respon suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan sosial, politik, ekonomi, kebudayaan dan sebagainya yang ada di sekitarnya. Sehingga dengan demikian, kebijakan publik dipandang sebagai hasil (output) dan sistem politik.

Sistem politik yang terdiri dari organ-organ legislatif, eksekutif, yudikatif partai-partai politik; kelompok kepentingan (*vested-interest*); media massa, anggota-anggota masyarakat tokoh-tokoh masyarakat; struktur birokrasi; prosedur; mekanisme politik, sikap dan perilaku pembuat keputusan, dan lain sebagainya berinteraksi dalam suatu aktivitas atau proses (*withinputs*) untuk mengubah inputs menjadi outputs. Di dalam kerangka kerja teori sistem, masih terdapat mekanisme umpan balik (*feedback mechanism*) melalui mana keluaran-keluaran dan sistem politik itu mempengaruhi masukan-masukan sistem. Sementara lingkungan juga dapat mempengaruhi input dan kelancaran proses konversi. yang pada gilirannya juga akan mempengaruhi output/keluaran sistem dalam bentuk kebijakan publik.

Model Inkremental -analisis dari sudut hasil atau dampak kebijakan, memandang kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan pemerintah terdahulu dimasa lalu dengan hanya mengubahnya (memodifikasi) sedikit-sedikit. Terry W. Hartle, menyimpulkan karakteristik kebijakan yang inkremental ini sebagai berikut:<sup>39</sup>

1. Pembuat kebijakan tidak berusaha meneliti dan menilai secara komprehensif seluruh alternatif, melainkan memusatkan perhatiannya pada kebijakan-kebijakan yang berbeda secara inkremental (sedikit) dengan kebijakan-kebijakan terdahulu;
2. Hanya sejumlah kecil alternatif kebijakan yang dipertibangkan;
3. Setiap alternatif kebijakan, hanya merupakan sejumlah konsekuensi-konsekuensi akibat kebijakan penting dan terbatas saja yang dinilai;

---

<sup>39</sup> Irvan M. Islamy (I), Op.Cit., hal. 61.

4. Inkrementalisme memberi kesempatan penyesuaian tujuan-cara dan cara-tujuan yang tidak ada hentinya dengan tujuan agar masalahnya dapat diselesaikan secara lebih mudah;
5. Tidak akan ada keputusan atau pemecahan masalah yang dianggap “benar”, tetapi merupakan serangkaian koreksi terhadap masalah yang ada melalui analisa dan penilaian yang terus menerus;
6. Sifat kebijakan inkremental adalah mengobati (remedial), lebih diarahkan pada “*social problem-solving*” yang kongkrit sekarang dan bukan untuk meningkatkan pencapaian tujuan sosial di masa yang akan datang.

Model Analisis Rasional-Komprehensif, didasarkan atas teori ekonomi atau konsep manusia ekonomi (*concept of an economic man*). Menurut konsep manusia ekonomi, semua individu tahu tentang pelbagai macam alternatif yang tersedia pada suatu situasi tertentu dan juga tentang konsekuensi-konsekuensi yang ada pada alternatif tersebut. Rasionalitas berkaitan erat dengan efisiensi, skill dan komprehensivitas informasi. Setiap orang akan berperilaku secara rasional dalam membuat pilihan-pilihan sehingga mendapatkan nilai yang tertinggi. Kebijakan yang rasional adalah kebijakan yang efisien, dimana rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikeluarkan atau dikorbankan adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan alternatif-alternatif lain.

Sehubungan dengan Model Analisis Rasional-Komprehensif ini, maka T.W. Hartle -sebagaimana dikutip oleh Irvan M. Islami, mengemukakan hal berikut ini:<sup>40</sup>

1. Pembuat kebijakan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat diisolasi dan masalah-masalah lain yang dinilainya memiliki arti penting dibandingkan masalah lain;
2. Berdasarkan atas masalah tersebut, kemudian dipilih dan disusun tujuan-tujuan dan nilai-nilai sesuai dengan urutan tingkat kepentingannya;
3. Pembuat kebijakan menentukan atau menyusun daftar semua cara-cara atau pendekatan-pendekatan (alternatif) yang mungkin dapat dipakai untuk mencapai tujuan atau nilai tadi;

---

<sup>40</sup> Irvan M. Islami (I), Op.Cit., hal. 50-51.



4. Konsekuensi masing-masing alternatif kebijakan di atas selanjutnya diteliti dan dinilai;
5. Hasil penelitian dan atau penilaian itu diperbandingkan satu sama lain konsekuensi-konsekuensinya;
6. Akhirnya pembuat kebijakan memilih alternatif yang terbaik, yaitu alternatif yang nilai konsekuensinya paling rasional dengan tujuan yang rasional.

Dilihat dari aspek yuridis formal, setiap kebijakan publik memiliki kekuatan hukum untuk diimplementasikan, karena rakyat punya kewajiban yang tidak dapat ditawar-tawar untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun demikian, dalam kenyataannya ditemukan faktor-faktor pendorong dan faktor-faktor penghambat bagi masyarakat dalam melaksanakan suatu kebijakan. Faktor-faktor pendorong yang dimaksud, menurut James E. Anderson adalah sebagai berikut:<sup>41</sup>

1. Adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas negara dan keputusan organ pemerintahan, terutama bila kebijakan yang hendak dilaksanakan itu dianggap logis dan rasional serta cukup beralasan;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan yang justru memang dibutuhkan dan dirasakan adil bagi masyarakat;
3. Adanya keyakinan dalam masyarakat bahwa kebijakan dibuat berdasarkan wewenang yang sah dan prosedural;
4. Adanya kepentingan atau keuntungan langsung yang akan diperoleh seseorang atau suatu kelompok dengan menerima dan melaksanakan sebuah kebijakan;
5. Adanya sanksi hukum yang membuat orang “terpaksa” harus mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan;
6. Adanya kendala waktu, dimana dahulu sebuah kebijakan dianggap prematur dan kontraversial, namun dengan perjalanan waktu kebijakan itu telah dianggap wajar dan dapat diterima.

Sedangkan faktor-faktor yang menghambat dan bahkan menyebabkan masyarakat publik enggan melaksanakan kebijakan yang telah diberlakukan adalah seperti di bawah ini:

---

<sup>41</sup> Irvan M. Islamy (I), Loc.Cit., hal. 108-112.

1. Kebijakan itu bertentangan dengan sistem nilai yang dianut dan diyakini benar oleh unsur masyarakat;
2. Adanya ketidakpatuhan hukum selektif terhadap jenis kebijakan tertentu;
3. Identifikasi keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi atau kelompok yang ide-idenya berlawanan dengan kebijakan yang diambil pemerintah;
4. Adanya ketidakpastian hukum dan atau ketidakjelasan aturan atau karena kebijakan yang bertentangan satu sama lain, atau menimbulkan salah pengertian yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan;

Dalam kaitannya dengan manfaat ekonomis perubahan hak atas tanah HGB menjadi HM atas tanah perumahan untuk RSS dan RS, aspek politik dan hukum ekonomi tanah, serta penentuan kriteria nilai dan harga perubahan hak atas tanah dilihat dari pendekatan model analisis rasional-komprehensif kebijakan pertanahan, menjadi penting. Secara makro, pertumbuhan ekonomi sangat dipengaruhi oleh meningkatnya persaingan dalam permintaan akan hak atas tanah. Artinya, pemegang hak atau pemilik tanah harus sedemikian efektif dan efisien dalam mengelola hak atas tanahnya sehingga nilai dan harga tanah mampu bersaing dan menghasilkan keuntungan yang tinggi bagi pemiliknya.

Secara harfiah “nilai tanah” dan “harga tanah” adalah terjemahan istilah bahasa Inggris “*land value*” dan “*land price*”.<sup>42</sup> Nilai tanah adalah ukuran kemampuan tanah memproduksi sesuatu yang secara langsung memberikan keuntungan atau manfaat ekonomis. Sedangkan harga tanah adalah ukuran harga nominal dalam bentuk satuan uang untuk luasan tertentu yang berlaku di pasar tanah. Kedua istilah ini memang

---

<sup>42</sup> Chaizi Nasucha, dalam *Politik Ekonomi Pertanahan dan Struktur Perpajakan Atas Tanah*, Megapoin, Jakarta, hal. 28-30.

mempunyai hubungan fungsional, yaitu harga tanah merupakan fungsi dan nilai tanah. Artinya, naik turunnya harga tanah ditentukan oleh perubahan nilai tanah.

Penilaian tanah yang akurat merupakan informasi yang sangat penting dalam proses pengambilan keputusan kebijakan di bidang pertanahan. Informasi diperlukan untuk menetapkan penilaian obyek pajak atau Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP), perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, dan investasi penilaian atas tanah biasanya dilakukan dengan menggunakan berbagai metode pendekatan yang mengacu pada prinsip ekonomi, dan dibatasi oleh peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Ada beberapa pendekatan untuk menganalisis nilai dan harga tanah, antara lain yaitu.<sup>43</sup>

1. Pendekatan Biaya (*cost approach*), yakni penilaian yang didasarkan pada seluruh biaya yang telah dikeluarkan untuk memperoleh (hak atas) tanah tersebut, termasuk biaya perbaikan, peningkatan, dikurangi biaya penyusutan;
2. Pendekatan Pasar (*market approach*), yakni penilaian yang didasarkan pada mekanisme pasar atau transaksi jual beli yang terjadi;
3. Pendekatan Pendapatan (*income approach*), yakni penilaian yang didasarkan pada nilai hasil produk tertentu dan hak atas tanah yang bersangkutan.

Pada pendekatan biaya, ada beberapa metode yang dapat digunakan untuk memahami faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan perubahan hak atas tanah dan atau animo pemilik HGB untuk mengajukan perubahan atau peningkatan hak atas tanahnya menjadi HM.

*Pertama*, Metode NBS (Nilai Bersih Sekarang/*Net Present Benefits*) menyatakan bahwa Nilai Bersih suatu kegiatan investasi adalah nilai dari kegiatan investasi setelah dikurangkan seluruh biaya pada suatu tahun tertentu dari manfaat

---

<sup>43</sup> Chaizi Nasucha, Op.Cit., hal. 31.

atau keuntungan yang diterima pada tahun yang bersangkutan dan didiskontokan dengan tingkat suku bunga yang ber1aku.<sup>44</sup> Berdasarkan Metode ini, kegiatan investasi yang mempunyai NBS tertinggi adalah investasi yang mendapatkan prioritas untuk dilaksanakan.

*Kedua, Metode IRR (Internal Rate of Return)* yang menyatakan bahwa tingkat Diskonto ( $r$ ) yang menghasilkan nilai sekarang suatu kegiatan investasi adalah sama dengan Nol.<sup>45</sup> Pada Metode ini yang harus dicari adalah tingkat diskonto ( $r$ ) yang menyamakan seluruh biaya yang dihitung nilainya sekarang, dan manfaat yang juga dihitung nilainya sekarang.

*Ketiga, Metode RMB/B-C Ratio. (Rasio Manfaat-Biaya/Benefits-Cost Rasio)* yang merupakan cara evaluasi suatu kegiatan investasi dengan membandingkan nilai sekarang seluruh hasil yang diperoleh dan jumlah investasi dengan nilai sekarang seluruh biaya yang harus dikeluarkan untuk investasi.<sup>46</sup> Berdasarkan Metode ini, suatu kegiatan investasi akan dilaksanakan apabila  $(M/C) > 1$ . Metode B-C rasio akan memberikan hasil yang konsisten dengan Metode NBS apabila  $B/C > 1$ , berarti pula  $B - C > 0$ .

Pada pendekatan pasar (*market approach*), maka dapat dipahami bahwa nilai dan atau harga tanah menggunakan berbagai patokan yang berbeda. Harga tanah dapat dikelompokkan berdasarkan *Harga Dasar, harga berdasarkan NJOP, Harga Nyata dan Harga Pasar*.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Guritno Mangkusubroto, dalam *Ekonomi Publik*, 1998, BPFE, Yogyakarta, hal. 146-147

<sup>45</sup> Guritno Mangkusubroto, *Ibid.*, hal. 149-151.

<sup>46</sup> Guritno Mangkusubroto, *Op.Cit.*, hal. 152-154.

<sup>47</sup> Nur Fauzi, *Loc.Cit.*, hal. 105-106.

Harga Dasar adalah harga yang ditetapkan oleh sebuah tim yang anggotanya terdiri dari unsur BPN, Direktorat PBB, Camat, Lurah dan Kepala Bagian Pemda setempat. Istilah harga dasar pertama kali muncul dan diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 PMDN 1 Tahun 1975. Dalam perkembangannya, PMDN No. 1 Tahun 1975 diubah dengan PMNA/Kepala BPN No. 4 Tahun 1998, dan dalam waktu yang amat singkat PMNA No. 4 ini diubah lagi dengan PMNA/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998 yang menentukan bahwa dalam hal pemberian HM, HGB atau HP, yang dimaksud dengan harga dasar adalah harga NJOP tanah yang bersangkutan. dengan ketentuan jika NJOP atas tanah tersebut belum ditetapkan, maka harga dasar tanah ditetapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat.<sup>48</sup>

Harga NJOP adalah harga yang didasarkan pada perhitungan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang ditetapkan oleh Ditjen PBB Departemen Keuangan. Istilah NJOP muncul di dalam UU No. 12 Tahun 1985, yang kemudian diubah dengan UU No. 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).<sup>49</sup>

Harga Nyata adalah harga tanah yang sesuai dengan kenyataan dengan memperhatikan NJOP tanah tahun terakhir. Istilah harga nyata dimunculkan dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.

Sedangkan Harga Pasar adalah harga tanah yang didasarkan pada hukum permintaan dan penawaran. Diantara beragamnya harga tanah, harga dasar adalah jenis harga tanah yang paling rendah, sementara harga tanah yang tertinggi adalah harga pasar.

---

<sup>48</sup> Himpunan Peraturan Hukum Tanah Tahun 1998/1999, Op.Cit., hal. 51-52.

<sup>49</sup> Lihat *Himpunan Perubahan Undang-Undang Perpajakan*. Pustaka Tinta Mas, Surabaya, hal. 310-315.

Berdasarkan hasil penelitian PPE-FE UGM, terungkap bahwa penetapan harga tanah di beberapa daerah penelitian berbeda. Di daerah Pekanbaru misalnya, harga dasar tanah mengacu kepada NJOP, tetapi angkanya jauh di bawah 100 persen, yaitu sekitar 60-70 persen bahkan mencapai 40 persen dari NJOP. Sedangkan harga tanah berdasarkan NJOP sendiri masih jauh di bawah harga pasar sebenarnya. Bahkan penelitian ini juga menunjukkan perkiraan Bank Dunia bahwa harga tanah yang diperoleh pemilik adalah 30 persen lebih rendah dari harga pasar.<sup>50</sup>

Hal penting yang hendak peneliti kemukakan, Pasal 16 juncto Pasal 20 UUPA menempatkan Hak Milik sebagai jenis hak yang terkuat dan terpenuh, dan oleh karena itu perubahan Hak Guna Bangunan (HGB) menjadi Hak Milik (HM) berimplikasi terjadinya peningkatan hak atas tanah yang secara yuridis lebih kuat dan lebih memberikan kepastian hukum. Peningkatan HGB menjadi HM, secara ekonomis juga memberikan nilai dan manfaat yang lebih tinggi. Namun demikian, ternyata tidak ditemukan satupun peraturan yang menunjukkan bahwa harga perolehan tanah dengan HM lebih tinggi daripada harga perolehan HGB (yang notabene memiliki batas waktu berlakunya hak).

Satuan harga tanah berdasarkan NJOP misalnya, walaupun dianggap patokan harga yang paling representatif dan moderat, ternyata tidak pernah membedakan antara NJOP untuk HM dengan NJOP HGB, apalagi jika dikaitkan dengan hak-hak atas tanah yang lain seperti HGU, Hak Pakai atau Hak Sewa.

Apabila mempelajari PMNA/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 jo No. 15 Tahun 1997; PMNA/Kepala BPM No. 2, No. 5 dan No. 6 yang mengatur tentang beralihnya HGB menjadi HM, maka seperti disengaja bahwa istilah yang digunakan adalah

---

<sup>50</sup> Nur Fauzi, *Ibid.*, hal. 106.

PERUBAHAN HAK, bukan PENINGKATAN HAK.. Perubahan hak tidak otomatis mengandung peningkatan atau pengurangan kandungan hak atas tanah, sedangkan “perubahan” status HGB menjadi HM dengan sendirinya berarti terjadi “peningkatan” hak atas tanah, . yang memberikan kepastian hak tanpa batas waktu berakhirnya; dan keuntungan ekonomis berupa perolehan nilai dan manfaat yang lebih tinggi.

Peneliti juga mensinyalir, dengan menggunakan pendekatan pendapatan, dalam transaksi jual beli atau hutang piutang dengan agunan atau jaminan hak atas tanah, para kreditur atau bank pemberi kredit, tidak mampu membedakan berapa besar kredit yang dapat diberikan kepada pemilik tanah yang lokasi dan luasnya sama tetapi status haknya berbeda, antara HGB dan HM. Oleh karena itu, seolah-olah peningkatan atau perubahan hak atas tanah hanya sekedar memberikan kepastian hak menurut hukum saja, tetapi manfaat ekonomis dan perubahan itu tidak atau belum berarti apa-apa.

Beberapa waktu sebelum dikeluarkannya Keputusan Menteri Agraria/ Kepala BPN No. 6 Tahun 1998, pemerintah juga mengeluarkan Keputusan No. 5 Tahun 1998 Tentang Perubahan HGB atau Hak Pakai (HP) Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang Dibebani Hak Tanggungan Menjadi Hak Milik.<sup>51</sup>

Di dalam Pasal 3 ayat (1) angka 3 Keputusan MNA/Kepala BPN No. 15 Tahun 1997, memang diatur tentang syarat yang harus dipenuhi pemohon untuk mendaftarkan perubahan HGB menjadi HM atas RSS dan RS, yaitu Surat Persetujuan dan Pemegang Hak Tanggungan (HT), apabila tanah tersebut dibebani HT, karena dengan diubahnya HGB menjadi HM, bisa membawa implikasi hapusnya HT yang membebani hak

---

<sup>51</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999*, Ibid., hal. 51-52

tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT) Pasal 18 ayat (1) huruf d.<sup>52</sup>

Peningkatan atau perubahan HGB menjadi HM pada hakekatnya merupakan penegasan mengenai hapusnya hak atas tanah semula (HGB) dan pemberian hak atas tanah baru jenis lain yang lebih tinggi tingkatannya (HM). Hapusnya HGB berarti hapus pula hak tanggungan yang membebaninya. Dalam rangka mengatur perubahan HGB untuk rumah tinggal yang dibebani hak tanggungan menjadi HM, maka di dalam PMNA/Kepala BPN No. 5 Tahun 1998 Pasal 2 diatur sebagai berikut:<sup>53</sup>

1. Perubahan HGB yang dibebani hak tanggungan menjadi HM dilakukan atas permohonan pemegang hak dengan persetujuan dan pemegang hak tanggungan (kreditur), dengan pernyataan persetujuan secara tertulis disertai penyerahan sertifikat hak tanggungan yang bersangkutan;
2. Perubahan HGB sebagaimana dimaksud di atas, mengakibatkan hapusnya hak tanggungan yang membebaninya HGB tersebut;
3. Permohonan perubahan hak sebagaimana dimaksud pada angka 1 di atas berlaku sebagai pernyataan pelepasan HGB dengan ketentuan bahwa tanah tersebut diberikan kembali kepada bekas pemegang hak dengan HM;
4. Persetujuan perubahan hak dan pemegang hak tanggungan berlaku sebagai persetujuan pelepasan HGB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 122 ayat (4) huruf c Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1998 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah;
5. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya mendaftarkan hapusnya hak tanggungan yang membebaninya HGB karena jabatannya, bersamaan dengan pendaftaran HM yang bersangkutan.

Untuk kelangsungan penjaminan kredit yang dibuat berdasarkan utang piutang yang pelunasannya semula dijamin dengan hak tanggungan atas HGB yang hapus,

---

<sup>52</sup> Lihat Sutan Remy Sjahdeiny (II), Op.Cit., hal. 49-63.

<sup>53</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan-Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999*, Op.Cit., hal. 43-48.



sebelum perubahan hak didaftarkan, menurut ketentuan Pasal 3 PMNA/ Kepala BPN No. 5 Tahun 1998, maka.<sup>54</sup>

1. Pemegang hak atas tanah dapat memberikan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) dengan obyek HM kepada pemegang hak tanggungan yang diperoleh sebagai perubahan HGB tersebut;
2. SKMHT yang dimaksud angka 1 termasuk dalam SKMHT yang dimaksud dalam pasal 15 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang berkaitan dengan Tanah (UUHT);
3. Setelah perubahan hak dilakukan pemegang akta atas tanah dapat membuat Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) atas HM dengan hadir sendiri atau melalui SKMHT pada angka 1;
4. Kepala Kantor Pertanahan kabupaten/Kotamadya mendaftarkan Hak Tanggungan atas HM sesuai dengan ketentuan biaya sebagai mana diatur dalam Pasal 4.

Biaya pembuatan SKMHT dan APHT, di dalam Pasal 4 PMNA/Kepala BPN No. 5 Tahun 1998 ditetapkan sebagai berikut:<sup>55</sup>

1. a. Bagi tanah untuk RS/RSS tidak lebih dan Rp. 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah);  
b. Bagi tanah untuk rumah tinggal lainnya: tidak lebih dan Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah);
2. Untuk pendaftaran hapusnya Hak Tanggungan (atas HGB) dan pendaftaran Hak Tanggungan (atas HM) tidak dipungut biaya.

Implikasi dan ketentuan yang harus dipenuhi sebagaimana diatur dalam Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 4 di atas agaknya kurang dipikirkan oleh Pengambil kebijakan, antara lain karena tidak otomatis pemegang HT atau kreditur langsung memberikan persetujuan terhadap permintaan pihak debitur atau pemegang hak atas tanah untuk mengajukan perubahan HGB-nya menjadi HM, mengingat antara kedua belah pihak telah diikat dengan sebuah Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) atas dasar asas

---

<sup>54</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan-Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999*, Ibid., hal. 43-48.

<sup>55</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan-Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999*, Op.Cit.,hal. 43-48.

kebebasan berkontrak (*contract vrijheid*), yang di dalamnya diatur klausula tentang Perjanjian Pembebanan Hak Tanggungan (PPHT).

Dalam kajian yuridis, sesuai dengan asas hukum yang berlaku, kebebasan berkontrak diatur dalam pasal 1338 KUH Perdata, yang menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya. Artinya, perjanjian yang demikian tidak dapat ditarik kembali atau diubah selain dengan sepakat kedua belah pihak, kecuali karena alasan yang cukup untuk itu.

Sri Redjeki Hartono dalam pidato pengukuhanannya sebagai Guru Besar Hukum Dagang pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, dengan judul: *"Perspektif Hukum Bisnis Pada Era Teknologi"*, mengemukakan asas-asas utama dan hukum ekonomi yang amat penting untuk mendapat perhatian, yaitu:<sup>56</sup>

1. Asas Keseimbangan Kepentingan
2. Asas Pengawasan Publik; dan
3. Asas Campur Tangan Negara terhadap Kegiatan Ekonomi.

Hal yang sama juga dibahas oleh Sutan Remy Sjahdeiny dalam disertasinya yang diterbitkan dalam bentuk buku yang berjudul: *"Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia."*<sup>57</sup> Sjahdeiny mengatakan, bahwa negara dapat campur tangan dalam kebebasan berkontrak dengan mengatur dan atau bahkan melarang suatu perjanjian yang dapat berakibat buruk atau merugikan kepentingan masyarakat, dia menyimpulkan bahwa campur tangan negara dalam perjanjian yang bersifat perdata,

---

<sup>56</sup> Sri Redjeki Hartono, dalam *Hukum Bisnis Pada Era Teknologi*, Pidato Peresmian sebagai Guru Besar Hukum Dagang pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, hal. 16-19.

<sup>57</sup> Lihat Sutan Remy Sjahdeiny (I), *Op.Cit.*, hal. 64.

sudah merupakan kelaziman bahkan suatu keharusan untuk melindungi pihak yang lemah. Dengan demikian, pandangan tentang kebebasan berkontrak yang tak terbatas sudah lama ditinggalkan. Pertanyaannya adalah, apakah setiap tingkat peraturan perundang-undangan dalam hierarki perundang-undangan dapat membatasi secara paksa atau mengesampingkan asas kebebasan berkontrak? Menjawab pertanyaan itu, Sjahdeiny mengatakan sebagai berikut:<sup>58</sup>

“... Tidak setiap tingkat peraturan perundangan dapat membatasi asas kebebasan berkontrak. Asas kebebasan berkontrak keberadaan dan berlakunya ditentukan dan diakui oleh peraturan yang tingkatnya Undang-Undang, yaitu KUH Perdata. Oleh karena itu, hanya UU atau Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu) atau peraturan perundangan yang tingkatnya lebih tinggi saja yang mempunyai kekuatan hukum untuk membatasi bekerjanya asas kebebasan berkontrak. Oleh karena itu, seyogyanya campur tangan negara dalam bentuk pembatasan terhadap asas kebebasan berkontrak bukan diatur dengan peraturan setingkat Peraturan Pemerintah apalagi keputusan Menteri dan peraturan lain yang lebih rendah.”

Dengan demikian, peraturan kebijakan perubahan HGB menjadi HM yang tingkatnya hanya Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN, secara teoritik tidak dapat mengikat apalagi memaksa Kreditur atau Bank yang menjadi Pemegang Hak Tanggungan untuk memberikan persetujuan yang disyaratkan dalam permohonan perubahan HGB menjadi HM atas tanah yang dibebani hak tanggungan ataupun yang telah dikuatkan dengan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT), apabila kreditur menganggap persetujuan itu merugikan mereka. Dan apabila benar demikian, materi pengaturan keputusan Menteri *Agraria* itu, telah melanggar asas hukum yang mengatakan bahwa peraturan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

---

<sup>58</sup> Lihat Sutan Remy Sjahdeiny (I), *Ibid.*, hal. 49-63.

## **F. Metodologi Penelitian**

### **1. Pendekatan Masalah**

Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah kebijakan perubahan hak atas tanah dari HGB menjadi HM untuk RSS dan RS yang dibebani Hak Tanggungan, sebagai salah satu wujud implementasi kebijakan pertanahan nasional sebagaimana tertuang dalam UUPA.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-undangan (Statute Approach) dengan fokus Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1998 , UU Nomor 4 Tahun 1996 dan KUH Perdata (Pasal 1338 KUHPerdata/Asas Kebebasan berkontrak).

Berhubung studi tentang kebijakan perubahan HGB menjadi HM mencakup bidang hukum publik dan hukum perdata sebagai ciri hukum ekonomi, dan juga bersinggungan dengan politik hukum dan public policy, terkait pula dengan masalah ekonomi, maka dalam referensi penelitian hukum, penelitian ini dapat dikatakan menggunakan Metode Penelitian Interdisipliner dan Multidisipliner.<sup>59</sup>

Digolongkan metode interdisipliner, karena menggunakan logika lebih dari satu cabang ilmu hukum yaitu, Hukum Publik (Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tentang Perubahan Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah), Hukum Perdata (Perjanjian hutang-piutang dan perjanjian pembebanan hak tanggungan), ditambah pendekatan politik hukum, dan studi kebijakan publik; dan dianggap multidisipliner karena memerlukan verifikasi dan bantuan dari disiplin ilmu

---

<sup>59</sup> C.F.G. Sunaryati Hartono, dalam *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, 1994, Alumni, Bandung, hal. 35-36.

lain, yaitu ekonomi dan administrasi negara. Namun demikian, penelitian ini tetap menggunakan pendekatan (ilmu) hukum normatif dan empiris, yaitu menganalisis peraturan perundangan di bidang pertanahan baik sektoral maupun lintas-sektoral, dan pencarian data di lapangan. Sementara itu pendekatan historis-komparatif digunakan dalam mengantarkan peneliti untuk menganalisis perkembangan kebijakan pertanahan sejak “Domein theory” pada jaman kolonial, sampai dengan Pasca Orde Baru.

## **2. Spesifikasi Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif-analitis. Dalam penelitian ini yang akan dianalisis dan dijelaskan adalah akibat hukum yang dapat timbul dengan adanya perubahan kebijakan yang deregulatif dan implikasi Hukum diberlakukannya kebijakan peningkatan HGB menjadi HM terhadap perjanjian KPR RSS dan RS yang memuat klausula pembebanan Hak Tanggungan; termasuk faktor yang mendorong dan menghambat pelaksanaan kebijakan.

## **3. Jenis dan Sumber Data**

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Data Primer, yaitu data yang langsung diperoleh di lapangan;
- b. Data Sekunder, yaitu data yang mendukung data primer.

Dalam penelitian ini penggunaan data dititikberatkan pada data sekunder, sedangkan data primer bersifat sebagai penunjang, untuk mempertajam analisis. Data sekunder tersebut meliputi:<sup>60</sup>

a. Data sekunder yang bersifat publik, seperti

- 1) Data Arsip;
- 2) Data resmi pada instansi pemerintah;
- 3) Data yang dipublikasikan.

b. Data sekunder di bidang hukum, yang meliputi:

- 1) Bahan hukum primer terdiri dari: norma dasar Pancasila, peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan traktat.
- 2) Bahan hukum yang sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer terdiri dari: Rancangan peraturan perundang-undangan. Hasil karya ilmiah para sarjana, dan hasil-hasil penelitian.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu kamus atau ensiklopedi dan bibliografi.

Berdasarkan penggunaan data tersebut, dapat ditentukan sumber data dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Sumber data primer, yaitu responden dan atau informan-penelitian/nara sumber.
- b. Sumber data sekunder, yaitu berbagai peraturan perundang-undangan, literatur hukum. Dokumen/risalah peraturan perundang-undangan, laporan hasil penelitian,

---

<sup>60</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, dalam *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, 1990, Ghalia Indonesia, hal. 52-54.

jurnal, perundang-undangan negara lain, yurisprudensi, traktat (instrumen internasional), majalah ilmiah dan kegiatan ilmiah lainnya.

#### **4. Metode Pengumpulan Data**

Berdasarkan pendekatan penelitian dan data yang digunakan, maka metode pengumpulan datanya adalah:

- a) Studi dokumentasi (kepustakaan) untuk memperoleh data sekunder, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier;
- b) Wawancara terstruktur dan tidak terstruktur; terbuka dan tertutup;
- c) Angket (questionnaire);
- d) Pengamatan (observasi).

Informan/subyek penelitian adalah Bank Pemberi Fasilitas KPR, Pengembang Perumahan/Developer, pemegang HGB Atas Tanah RS/RSS yang mendapatkan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) yang di dalamnya memuat klausula pembebanan hak tanggungan, yang sampelnya ditentukan secara Purposive sampling.

#### **5. Metode Analisis Data**

Data yang diperoleh melalui studi dokumen, wawancara, angket dan pengamatan, setelah melalui proses identifikasi, klasifikasi secara sistematis, dan analisis, kemudian disajikan secara deskriptif kualitatif. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan melakukan analisis deskriptif dan preskriptif.

#### **6. Sistematika Penulisan**

Hasil penelitian ini akan disusun sebagai sebuah karya ilmiah berupa tesis yang terbagi dalam empat Bab, dimana setiap bab akan diperinci lagi menjadi beberapa sub bab :

**Bab Pendahuluan**, merupakan pengantar dan pedoman untuk pembahasan berikutnya yang meliputi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, kerangka pemikiran, dan metodologi penelitian.

**Bab Tinjauan Pustaka**, menguraikan mengenai tinjauan pustaka seperti Konsepsi hukum tanah nasional, kebijakan deregulasi peningkatan hak atas tanah perumahan dan akibat hukumnya terhadap perjanjian KPR yang memuat klausula pembebanan hak tanggungan.

**Bab Hasil Penelitian dan Pembahasan**, menganalisis korelasi atau keterkaitan antara faktor-faktor yang mempengaruhi pemegang hak mengajukan peningkatan HGB menjadi Hak Milik, dengan proses realisasi perjanjian KPR pada Bank Tabungan Negara (BTN), serta akibat hukum peningkatan hak tanah terhadap para pihak dalam perjanjian KPR BTN.

**Bab Penutup**, berisi kesimpulan dari uraian sebelumnya serta saran-saran yang dianggap perlu berdasarkan data temuan penelitian.



## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Dasar Hukum dan Konsepsi Hukum Tanah Nasional**

##### **A.1 Dasar-Dasar Hukum Tanah Nasional**

##### **A.1.1 Hubungan UUPA dengan Pancasila dan UUD 1945**

Dasar Hukum Tanah Nasional disusun dalam suatu undang-undang yang memuat konsepsi, asas, dan ketentuan-ketentuan pokok yang bersifat sebagai peraturan dasar bagi hukum tanah baru, menggantikan hukum tanah kolonial yang bersifat dualistik. Undang-undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang telah disahkan pada Tanggal 24 September 1960.<sup>61</sup>

UUPA berfungsi menjelmakan Pancasila sebagai asas kerokhanian negara dan cita-cita bangsa sebagaimana tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945. Perwujudan sila-sila Pancasila dalam penyusunan UUPA, dirumuskan Notonagoro sebagai berikut:<sup>62</sup>

- a. Berdasarkan Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, bagi masyarakat Indonesia, hubungan antara manusia dengan tanah mempunyai sifat kodrat, dalam arti tidak dapat dihilangkan oleh siapapun juga (Pasal 1, 14 dan 49 UUPA);

---

<sup>61</sup> Lihat Iman Soetiknjo, dalam *Proses Terjadinya UUPA: Peran serta Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1987, hal. 3. Lihat juga Boedi Harsono (l), Op.Cit., hal. 170

<sup>62</sup> Lihat Iman Soetiknjo, dalam *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah Berdasarkan Pancasila*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hal 17-18.

- b. Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab memungkinkan didapatnya pedoman bahwa hubungan manusia Indonesia dengan tanah mempunyai sifat privat dan kolektif sebagai dwitunggal (Pasal 10 dan 11 UUPA);
- c. Dan Sila Persatuan Indonesia dapat dirumuskan pedoman:
  - Hanya orang Indonesia yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan tanah di daerah Indonesia,
  - Dengan menghubungkan sila ini dengan Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab yang mengandung unsur makhluk sosial yang bersifat internasional, maka orang asingpun dapat diberi kekuasaan atas tanah di Indonesia, sejauh itu dibutuhkan dan tidak merugikan orang Indonesia. Jadi pemberian tanah pada orang asing itu menurut kepentingan negara dan bangsa Indonesia (Pasal 9, 21, 30, 36 dan 42 UUPA);
- d. Menurut sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dapat diambil pedoman bahwa tiap-tiap orang Indonesia mempunyai hak dan kekuasaan yang sama atas tanah (Pasal 9, 11, 15, dan 26 UUPA);
- e. Berdasarkan Sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, maka tiap-tiap orang mempunyai hak dan kesempatan sama untuk menerima bagian dan manfaat tanah menurut kepentingan hak hidupnya bagi dirinya sendiri dan keluarganya (Pasal 7, 10, 11, 13, 15, 17, dan 53 UUPA).

Hukum Tanah Nasional harus pula merupakan pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945, terutama karena ayat (3) pasal ini merupakan dasar hukum utama hukum agraria/tanah nasional,. Pasal 33 UUD 1945 menyatakan bahwa:<sup>63</sup>

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara;
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Kekuasaan yang diberikan kepada negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu meletakkan kewajiban kepada Negara -sebagaimana dikatakan dalam konsiderans UUPA “Berpendapat” huruf d, untuk *mengatur permilikan*

---

<sup>63</sup> Boedi Harsono (I), Loc.Cit., hal. 168-169

*dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat..”*

Di dalam Pasal 2 UUPA dinyatakan bahwa:<sup>64</sup>

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dan negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dan Negara tersebut pada ayat (2) Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

### **A.1.2 Tujuan Pokok UUPA**

Di dalam Penjelasan Umum I UUPA, dinyatakan bahwa tujuan pokok UUPA sebagai dasar kebijakan pertanahan nasional, yaitu: *Pertama*, meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur; *Kedua*, meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum

---

<sup>64</sup> Boedi Harsono (I), Ibid, hal. 479.

pertanahan; *Ketiga*, meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

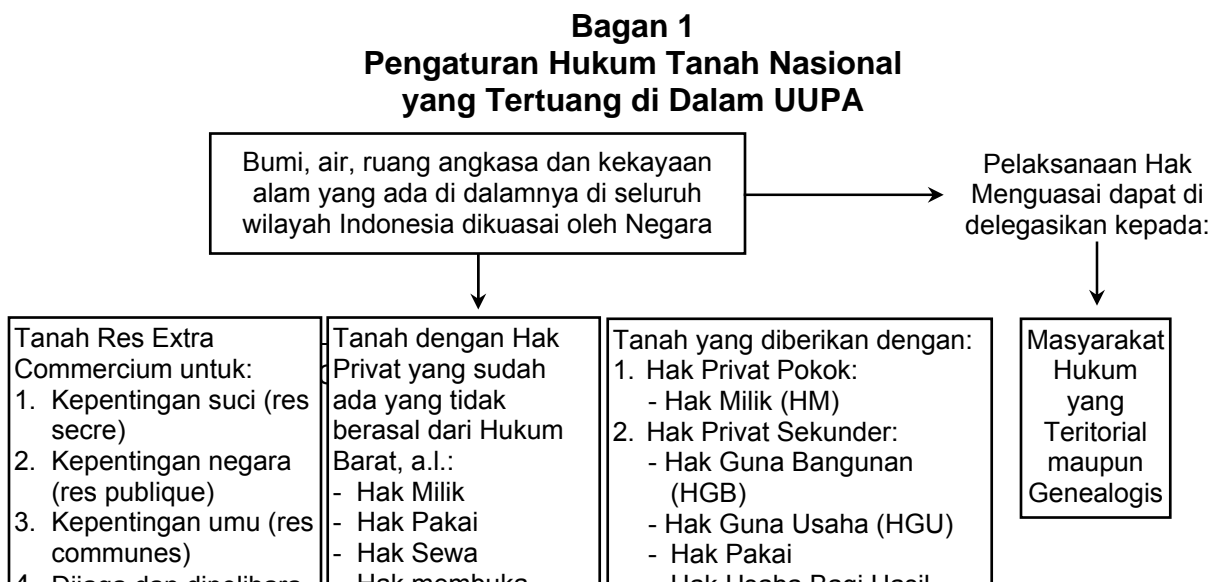
### A.1.3 Perlindungan Bagi Golongan Ekonomi Lemah (GEL)

Pada bagian Penjelasan Pasal 11 ayat (2) UUPA dinyatakan bahwa dalam mengadakan kesatuan dan persatuan di bidang hukum yang mengatur pertanahan, dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, harus diperhatikan perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan golongan rakyat, tetapi dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan yang ekonomis lemah. Golongan ekonomi lemah tersebut, baik warganegara asli maupun keturunan asing. demikian pula sebaliknya.

Segala aktivitas usaha dalam lapangan agraria, sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (4) UUPA oleh penjelasannya disebut sebagai wujud pelaksanaan Asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan dalam bidang agraria. Oleh karena itu, Pemerintah berusaha untuk meningkatkan kepastian hak dan jaminan sosial, termasuk usaha di lapangan agraria.

### A.1.4 Kerangka Dasar UUPA

Secara skematis, kerangka dasar dan keseluruhan pengaturan hukum tanah nasional yang tertuang di dalam UUPA, dapat digambarkan sebagai berikut:<sup>65</sup>



## A.2 Konsepsi Hukum Tanah Nasional

Secara konsepsional, Hukum tanah nasional bersifat *Komunalistik-Religius*<sup>66</sup>, dan memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung kebersamaan. Sifat yang demikian itu nampak di dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA, yang menyatakan bahwa *“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah kepunyaan bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.*

Pernyataan yang menunjukkan sifat *komunalistik*,nampak dalam Pasal 1 ayat (1) UUPA bahwa: *“... Semua tanah dalam wilayah Negara kita adalah Tanah Bersama seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi Bangsa Indonesia.”* Sedangkan sifat *Religius*, nampak dalam kalimat pertama dan pernyataan Pasal 1 ayat (2) diatas: *“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya ..., sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa.* Suasana religius Hukum Tanah Nasional tampak juga dalam Konsiderans “Berpendapat” dan Pasal 5 UUPA yang

---

<sup>66</sup> Boedi Harsono (I), Op.Cit., hal. 214-215.

mengingatkan agar dalam membangun hukum tanah nasional jangan mengabaikan, melainkan harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

## **A.2.1 Hak Bangsa Indonesia**

### **A.2.1.1 Hak Penguasaan Atas Tanah yang Tertinggi**

Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan Hak Ulayat, yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara. Pernyataan bahwa Hak Bangsa adalah semacam Hak Ulayat berarti, hak tersebut merupakan hak penguasaan atas tanah yang lain, sehingga termasuk hak ulayat dan hak-hak individual atas tanah, baik langsung atau tidak langsung yang semuanya bersumber pada hak bangsa yang notabene bersifat abadi.

### **A.2.1.2 Unsur Keperdataan Hak Bangsa**

Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUPA, yang menyatakan: Semua tanah dalam wilayah Negara kita adalah Tanah Bersama seluruh rakyat Indonesia yang merupakan “Kekayaan Nasional”, menunjukkan adanya *Unsur Keperdataan*, yaitu hubungan “kepunyaan” antara bangsa Indonesia dengan tanah bersama tersebut. Hubungan kepunyaan, mengandung makna memberi wewenang untuk menguasai sesuatu sebagai “empu”nya, artinya sebagai ‘tuan’-nya. Hubungan kepunyaan bisa merupakan hubungan pemilikan, tetapi tidak selalu demikian.

Sebagaimana halnya dengan Hak Ulayat, hubungan kepunyaan Hak Bangsa juga bukan hubungan pemilikan, melainkan berupa hak penguasaan. Dalam rangka

Hak Bangsa, orang dapat menguasai tanah dengan Hak Milik (HM) sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUPA.

#### **A.2.1.3 Unsur Hukum Publik Hak Bangsa**

Sumber-sumber alam yang merupakan Karunia Tuhan Yang Maha Esa, merupakan salah satu unsur pendukung utama bagi kelangsungan hidup dan peningkatan kemakmuran bangsa sepanjang masa, yang meminjam terminologi GBHN disebut sebagai *Modal Dasar Pembangunan Nasional*. Pemberian Karunia itu, harus diartikan mengandung *Amanat*, berupa beban tugas guna mengelolanya dengan baik, baik untuk generasi sekarang, maupun generasi mendatang.

Tugas mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama tersebut, menurut sifatnya termasuk ke dalam ruang lingkup bidang Hukum Publik.

#### **A.2.2 Hak Menguasai dari Negara**

##### **A.2.2.1 Negara sebagai Kuasa dan Petugas Bangsa**

Dalam hubungannya dengan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, Negara, selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat, bertindak dalam kedudukannya sebagai Kuasa dan Petugas Bangsa Indonesia. Pemberian Kuasa dimaksud, dituangkan oleh wakil-wakil bangsa Indonesia, pada saat dibentuknya negara Republik Indonesia pada Tanggal 18 Agustus 1945, kedalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dengan kata-kata: *Bumi, air dan kekayaan alam yang*

*terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*

Dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, yang bertindak sebagai petugas bangsa adalah pemegang kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan juga Yudikatif.

#### **A.2.2.2 Hak Menguasai Negara sebagai Hubungan Hukum Publik**

Hubungan hukum yang didalam UUD 1945 dirumuskan dengan istilah “*dikuasai*” itu, ditegaskan sifatnya sebagai hubungan hukum publik. Menurut ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA, rincian kewenangan Hak menguasai dan Negara meliputi:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pasal 2 di atas, merupakan Interpretasi otentik terhadap Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, mengenai hak menguasai Negara sebagai bentuk hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Pelimpahan tugas wewenang Hak Bangsa yang beraspek hukum publik, tidak meliputi dan tidak mempengaruhi hubungan hukumnya yang beraspek keperdataan, karena hak kepunyaan masih tetap ada pada Bangsa Indonesia. Dengan demikian, istilah “Hak Ulayat Negara” merupakan *contradictio in terminis* yang keliru.

Hubungan hukum antara Negara dengan tanah bersama bangsa Indonesia adalah semata-mata beraspek hukum publik, sedangkan Hak Ulayat mengandung dua



unsur, yaitu hak kepemilikan yang beraspek keperdataan, dan tugas kewenangan mengelola yang beraspek hukum publik.

### **A.2.3 Hak-hak Perseorangan Atas Tanah**

#### **A.2.3.1 Hak Perseorangan yang Individual**

Hak penguasaan dan menggunakan tanah secara individual berarti, bahwa tanah yang bersangkutan boleh dikuasai secara perorangan. Tidak ada keharusan untuk menguasainya secara bersama-sama dengan orang lain secara kolektif, meskipun hal itu dimungkinkan.

Di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa: *“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Kata-kata “baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum” menunjukkan, bahwa dalam konsepsi hukum tanah nasional, tanah-tanah tersebut dapat dikuasai dan dipergunakan secara individual dan tidak ada keharusan untuk menguasai dan menggunakannya secara kolektif.*

#### **A.2.3.2 Hak Atas Tanah yang Bersifat Pribadi**

Sifat pribadi hak-hak individual, menunjuk kepada kewenangan pemegang hak untuk menggunakan tanahnya bagi kepentingan dan dalam memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA, yang menyatakan bahwa: *Tiap tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita*

*mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.* Kata-kata “untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya” inilah yang menunjukkan sifat pribadi dan hak-hak atas tanah di dalam konsepsi hukum tanah nasional.

#### **A.2.3.3 Hak Atas yang Mengandung Unsur Kebersamaan**

Hak-hak penguasaan atas tanah baik yang bersifat individual maupun bersifat pribadi, dalam konsepsi hukum tanah nasional, mengandung dalam dirinya *unsur kebersamaan*. Unsur kebersamaan atau unsur kemasyarakatan ada dan melekat pada setiap hak atas tanah, karena semua hak atas tanah secara langsung atau tidak langsung bersumber dari hak bangsa, yang merupakan hak bersama. Sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan atau kemasyarakatan tersebut, di dalam Pasal 6 UUPA dirumuskan dengan kata-kata: “*Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.*”

Hak-hak atas tanah yang langsung bersumber pada hak bangsa adalah apa yang disebut *hak-hak primer*, yaitu Hak Milik (HM), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Pakai yang diberikan oleh negara, sebagai Petugas Bangsa. Hak-hak yang bersumber tidak langsung dari hak bangsa, adalah apa yang disebut dengan *hak-hak sekunder*, yaitu hak-hak yang diberikan oleh pemegang hak primer, seperti hak sewa, hak bagi hasil, hak gadai dan lain-lain.

#### **A.2.4 Sumber Hukum Tanah Nasional**

#### **A.2.4.1 Bentuk Norma dan Sumber Hukum Tanah Nasional**

Ketentuan normatif Hukum Tanah Nasional terdiri atas 2 macam, yaitu.<sup>67</sup>

1. Norma-norma Hukum Tertulis, yang dituangkan dalam peraturan-perundangan;
2. Norma-norma Hukum Tidak Tertulis, berupa Hukum Adat dan Hukum Kebiasaan baru, non-Hukum Adat.

Sumber-sumber hukum formal Hukum Tanah Nasional dalam jenjang tata susunan atau hierarkhi adalah sebagai berikut.<sup>68</sup>

1. Sumber-Sumber Hukum Tertulis:
  - a. Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33 ayat (3);
  - b. Undang-Undang Pokok agraria (UU No.5/1960);
  - c. Peraturan-Peraturan Pelaksanaan UUPA;
  - d. Peraturan-Peraturan yang bukan pelaksanaan UUPA, yang dikeluarkan sesudah tanggal 24 September 1960, karena sesuatu masalah perlu diatur (seperti: UU No.51/1960 Tentang Larangan Pemakaian tanah tanpa Izin yang berhak atau Kuasanya);
  - e. Peraturan-Peraturan lama, yang untuk sementara masih berlaku menurut aturan peralihan, dan merupakan bagian dari hukum tanah positif, bukan bagian dari hukum tanah nasional.
2. Sumber-Sumber Hukum Tidak Tertulis
  - a. Norma-Norma Hukum Adat yang sudah di “saneer” menurut Ketentuan Pasal 5, 56 dan 58 UUPA
  - b. Hukum Kebiasaan baru, termasuk Yurisprudensi dan Praktek Adminisratif Departemental (baik Departemen Dalam Negeri ataupun Kementerian Agraria/ Badan Pertanahan Nasional).

#### **A.2.4.2 Perjanjian sebagai Sumber Hukum Tanah**

Sumber Hukum Tanah Nasional, selain peraturan-perundangan, Hukum Adat dan Hukum Kebiasaan baru, dalam menghadapi dan menyelesaikan kasus-kasus kongkrit, sudah barang tentu *Perjanjian* yang diadakan oleh para pihak merupakan juga

---

<sup>67</sup> Boedi Harsono (I), Ibid, hal. 234-235.

<sup>68</sup> Boedi Harsono (I), Ibid., hal. 235.

hukum bagi hubungan kongkrit yang bersangkutan. Namun demikian, ada pembatasan bahwa sepanjang perjanjian yang diadakan itu tidak melanggar atau bertentangan dengan ketentuan UUPA. Penjelasan mengenai hal ini, misalnya, dapat dilihat dalam Pasal 43 ayat (3) UUPA, yang menyatakan *“Perjanjian sewa tanah yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur pemerasan.”*

## **B. Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah Perumahan**

### **B.1 UUPA sebagai Landasan Kebijakan Pertanahan Nasional**

#### **B.1.1 Macam-macam Hak Atas Tanah Menurut UUPA**

UUPA mengatur bermacam-macam hak penguasaan atas tanah dalam tata susunan yang berjenjang sebagai berikut:<sup>69</sup>

1. Hak Bangsa Indonesia (Pasal 1);
2. Hak Menguasai dari Negara (Pasal 2);
3. Hak Ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada (Pasal 3);
4. Hak-Hak Individual, yang terdiri dari
  - a. Hak-Hak Atas Tanah (Pasal 4)
    - Hak Primer : Hak Milik, Hak Guna Bangunan yang diberikan oleh Negara, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara (Pasal 16);
    - Hak Sekunder : Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa dan lain-lain (Pasal 37, 41 dan 53).
  - b. Wakaf (Pasal 49);
  - c. Hak Jaminan Atas Tanah: Hak Tanggungan (Pasal 23, 33, 39, 51 UUPA).

#### **B.1.2 Terjadinya Hak Atas Tanah**

---

<sup>69</sup> Boedi Harsono (I), Ibid, hal. 234.

Menurut ketentuan hukum tanah nasional, sebagaimana tertuang di dalam UUPA, Hak-Hak Atas Tanah dapat terjadi atau tercipta melalui 2 (dua) cara:<sup>70</sup>

*Pertama*, Hak Atas tanah yang terjadi *karena hukum dengan cara konversi atau perubahan hak-hak yang lama*. Perubahan tersebut terjadi sebagai peristiwa hukum pada tanggal 24 September 1960, oleh dan berdasarkan Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA. Secara garis besar, perubahan hak-hak lama menjadi hak-hak baru itu diatur sebagai berikut:

- a. - Hak Eigendom dikonversi menjadi Hak Milik (HM), jika pemiliknya pada tanggal 24 September 1960 berkewarganegaraan Indonesia tunggal. Jika syarat tersebut tidak dipenuhi, konversinya menjadi Hak Guna Bangunan (HGB), dengan jangka waktu 20 tahun (Pasal I ayat 1 dan 3 Ketentuan Konversi UUPA);
  - Hak Eigendom kepunyaan Pemerintah Negara Asing, yang dipergunakan untuk keperluan rumah kediaman Kepala Perwakilan dan gedung kedutaan, di konversi menjadi Hak Pakai, yang akan berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tersebut (Pasal I ayat 2 Ketentuan Konversi);
  - Hak Eigendom kepunyaan Pemerintah Negara Asing, yang dipergunakan bagi keperluan lain, misalnya untuk tempat peristirahatan, akan dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan.
- b. Hak Milik Adat, Hak Agrarisch Eigendom, Hak Grant Sultan dan yang sejenis dikonversi menjadi Hak Milik, jika pemiliknya pada tanggal 24 September 1960 WNI tunggal. Jika syarat tersebut tidak terpenuhi, konversinya menjadi Hak Guna Usaha, jika tanahnya tanah pertanian, dan Hak Guna Bangunan untuk tanah non-pertanian, jangka waktu kedua hak itu adalah 20 tahun (Pasal II Konversi);

---

<sup>70</sup> Boedi Harsono (I), Ibid., hal. 290-291.

- c. Hak Erfpacht untuk perkebunan besar dikonversi menjadi Hak Guna Usaha, selama sisa waktu hak itu, selama-lamanya 20 tahun (Pasal III ayat 1 Konversi);
- d. Hak Erfpacht untuk perumahan dan Hak Opstal, dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan (HGB), selama sisa waktu hak itu, selama-lamanya 20 tahun (Pasal V Konversi);
- e. Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan Hak Pakai menurut Pasal 41 ayat 1 UUPA, dikonversi menjadi Hak Pakai sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA (Pasal VI Konversi);
- f. Hak Gogol yang bersifat tetap menjadi Hak Milik, sedang Gogol tidak tetap dikonversi menjadi Hak Pakai (Pasal VII Konversi);
- g. Hak Erfpacht untuk pertanian kecil dihapus, sedangkan perubahan Hak Concessie dan sewa untuk perusahaan perkebunan besar, dikonversi menjadi Hak Guna Usaha (HGU), setelah pemegang hak itu mengajukan permohonan untuk itu kepada Menteri Agraria (Pasal III ayat 2 dan Pasal IV Konversi).

*Kedua*, Hak-hak atas tanah yang terjadi karena *Pemberian oleh Negara*. Hak-hak tersebut adalah hak atas tanah yang “Primer”, yang meliputi Hak Milik, HGU, HGB dan Hak Pakai sebagaimana disebut dalam Pasal 22, 31, 37 dan 41 UUPA. Pemberian hak atas tanah itu dilakukan dengan menerbitkan atau mengeluarkan Surat Keputusan Pemberian Hak oleh pejabat yang berwenang, diikuti dengan pendaftarannya pada Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya, menurut ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 6 Tahun 1972 Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah juncto PMDN No. 5 Tahun 1973 Tentang Tatacara

Pemberian Hak Atas Tanah, dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah juncto PP No. 24 Tahun 1997.

HGB, HGU dan Hak Pakai diatas Tanah Negara, diberikan dengan Surat Keputusan Pejabat BPN yang berwenang. Hak'-hak atas tanah tersebut "lahir" setelah didaftarkan dan dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

HGB, HGU dan Hak Pakai diatas tanah Hak Milik terjadi pada saat diberikannya hak tersebut oleh pemilik tanah dengan suatu Akta PPAT.

### **B.1.3 Hapusnya Hak Atas Tanah**

Ada berbagai peristiwa hukum yang dapat mengakibatkan hapusnya sesuatu hak atas tanah. Mengenai hak atas tanah yang berjangka waktu tertentu, seperti HGB dan HGU, dengan berakhirnya jangka waktu hak yang bersangkutan, haknya menjadi hapus, jika tidak ada kemungkinan untuk dan tidak dimintakan *perpanjangan jangka waktu*, sebagaimana diatur dalam Pasal 29 jo 34 huruf a dan Pasal 35 jo 40 huruf a UUPA. *Perpanjangan jangka waktu* adalah penambahan jangka waktu berlakunya hak atas tanah yang bersangkutan, tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian haknya.

Apabila jangka waktu pemberian hak atas tanah berakhir dan tidak dimintakan atau diberikan perpanjangan hak, jika syarat-syaratnya dipenuhi dapat diberikan *Pembaharuan Hak*. Pembaharuan hak adalah pemberian hak baru yang sama kepada pemegang hak atas tanah setelah jangka waktu atau perpanjangan haknya habis.

Hak atas tanah juga menjadi hapus jika hak itu *dilepaskan atau diserahkan dengan sukarela* oleh pemegang haknya, seperti dinyatakan dalam Pasal 34 huruf c

untuk HGU, Pasal 40 huruf c untuk HGB dan Pasal 27 a untuk Hak Milik (HM). Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya, dengan hak untuk menerima ganti kerugian atas dasar musyawarah.

Hak atas tanah juga menjadi hapus, jika dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, sebagai sanksi terhadap tidak dipenuhinya oleh pemegang hak, kewajiban tertentu atau dilanggarnya sesuatu larangan yang melekat pada hak yang dimaksud. Ada kemungkinan sesuatu hak atas tanah menjadi hapus menurut hukum, karena *lalai dalam memenuhi kewajiban* sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3 dan 6 UUPA, tanahnya *diterlantarkan* (Pasal 27,34 dan 40 UUPA), atau tanahnya *musnah* (Pasal 27 huruf b, 34 huruf f dan 40 huruf f).

Di dalam Pasal 18 UUPA juga mengatur bahwa Hak atas tanah dapat hapus karena *Pencabutan hak* untuk kepentingan umum yang dapat dilakukan secara paksa.

#### **B.1.4 Hak Jaminan Atas Tanah**

Hak Jaminan/Tanggungan atas tanah adalah hak penguasaan yang secara khusus dapat diberikan kepada kreditor, yang memberi wewenang kepadanya untuk, jika debitor cidera janji, menjual lelang tanah secara khusus pula dijadikan sebagai agunan piutangnya, serta mengambil sebagian atau seluruh hasilnya untuk pelunasan piutang tersebut, dengan hak mendahului daripada kreditur-kreditur lain (*"droit de preference"*). Selain berkedudukan mendahului, Kreditur pemegang hak jaminan atas tanah tetap berhak menjual lelang tanah yang dijadikan jaminan dan mengambil



pelunasan piutangnya dari penjualan tersebut, meskipun tanah yang dijadikan jaminan hutang sudah dipindahkan haknya kepada pihak lain (*"droit de suite"*).

Hak Jaminan yang khusus untuk dan atas tanah ini perlu diatur, untuk mengatasi kelemahan perlindungan bagi kreditur yang diberikan secara umum oleh Pasal 1131 KUHPdt. Menurut Pasal ini, seluruh harta kekayaan debitur merupakan jaminan bagi pelunasan hutang kepada semua krediturnya, dan apabila tidak mencukupi, tiap-tiap kreditur hanya akan memperoleh sebagian pembayaran yang seimbang dengan jumlah piutang masing-masing. Artinya setiap kreditur dianggap punya kedudukan yang sama terhadap debiturnya (Kreditur Konkuren). Demikian juga jika harta debitur termasuk tanah dipindahkan kepada pihak lain, maka harta itu tidak lagi menjadi jaminan pelunasan piutang kreditur. Untuk itu Kreditur pemegang Hak Jaminan atas tanah harus diberikan kedudukan *preference* dan "Mendahulu".

Pasal 51 UUPA menyatakan bahwa: "*Hak Tanggungan merupakan hak jaminan atas tanah, yang dapat dibebankan kepada Hak Milik (HM), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25, 33, 39 diatur dengan undang-undang.*" Sebelumnya, Hak Jaminan atas tanah diberikan melalui lembaga Hipotik (Buku II: Pasal 1162-1332 KUHPdt), Credietverband dan juga *Fiduciaire eigendom overdracht*. Namun dengan berlakunya UU Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Hak Atas Tanah Beserta Benda-benda Lain yang Berkaitan dengan Tanah, maka Hak Tanggungan menjadi satu-satunya lembaga hak jaminan atas tanah yang sifatnya tertulis.

## **B.2 Kebijakan Regulasi Peningkatan Hak Atas Tanah**

### **B.2.1 Regulasi Pemberian Hak Atas Tanah sebagai Norma Hukum Ekonomi**

Pesatnya pertumbuhan dan perkembangan perekonomian dunia, melahirkan bidang hukum baru yang dinamakan “Hukum Ekonomi”. Istilah Hukum Ekonomi atau *Economic Law*, *wirthafirecht*, *droit economique*, sekalipun sudah populer di negara-negara maju, namun di Indonesia merupakan bidang hukum yang relatif baru dan belum dikenal dalam tata hukum nasional.<sup>71</sup>

Hukum Ekonomi adalah keseluruhan kaidah hukum yang mengatur dan mempengaruhi segala sesuatu yang berkaitan dengan kegiatan dan kehidupan perekonomian Nasional Negara, baik kaidah hukum yang bersifat perdata maupun publik, tertulis dan tidak tertulis.<sup>72</sup>

Kaidah-kaidah hukum ekonomi secara umum dapat dikelompokkan ke dalam 2 (dua) kategori besar, yaitu Kaidah hukum ekonomi yang bersifat *administratif*; dan Kaidah hukum ekonomi yang bersifat *substantif-materi*. Kaidah hukum ekonomi yang bersifat administratif, adalah ketentuan-ketentuan hukum administratif negara mengenai aspek-aspek prosedural dan aktivitas dan transaksi ekonomi. Kaidah hukum administratif ini dibuat oleh aparatur administrasi negara atau pihak eksekutif dan mempunyai kekuatan hukum yang bersifat memaksa, Oleh karena dibuat oleh pihak eksekutif, maka yang termasuk ke dalam kategori ini adalah peraturan yang bentuk formalnya di bawah Undang-Undang. Unsur paksaan dalam pemberlakuan kaidah

---

<sup>71</sup> Sumantoro, dalam *Hukum Ekonomi*, 1986, UI-Press, Jakarta, hal. 3., Lihat juga Rachmadi Usman, dalam *Hukum Ekonomi dalam Dinamika*, 2000, Djambatan, Jakarta, hal. 1-3.

<sup>72</sup> Elly Erawati, dalam *Sistem dan Luas Lingkup Hukum Ekonomi*, 1995, Universitas Padjadjaran, Bandung, hal. 194-197.

hukum ekonomi yang bersifat administratif ini dimaksudkan agar ketentuan atau persyaratan yang diatur oleh ketentuan tersebut ditaati atau dipatuhi oleh publik, khususnya oleh para pelaku ekonomi. Karena adanya unsur paksaan ini, maka ada pula sanksinya apabila ketentuan tersebut disimpangi atau dilanggar, yaitu berupa sanksi administratif seperti pencabutan izin usaha, pembatalan status hukum, penutupan usaha dan sebagainya.

Kaidah hukum ekonomi yang bersifat substantif-materiil, adalah ketentuan-ketentuan hukum yang dibuat oleh aparat legislatif, yudikatif dan eksekutif, baik secara bersama-sama dan/atau sendiri-sendiri mengenai aspek-aspek material atau substansial dari aktivitas dan transaksi ekonomi. Kaidah hukum substantif ini ada yang mempunyai kekuatan hukum memaksa, adapula yang hanya mengatur. Kaidah hukum yang termasuk kedalam jenis ini adalah peraturan yang bentuk formalnya berupa Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR, Undang-Undang dan Keputusan Hakim. Namun demikian, mengingat bahwa proses pembentukan serta materi muatan perundang-undangan kita masih dapat dikatakan belum baku dan seragam, maka sering dijumpai bahwa kaidah hukum ekonomi yang sifatnya substantif justru dituangkan dalam bentuk peraturan dibawah undang-undang. Adanya dua macam kekuatan hukum dan kaidah substantif hukum ekonomi ini tidak lain disebabkan oleh berbedanya fungsi dan tujuan yang hendak dicapai oleh kaidahnya itu sendiri. Apabila fungsinya hanyalah sekedar memberikan pengarahan atau pengaturan bagi para pelaku ekonomi, maka kekuatan hukum dan kaidah hukum ini hanyalah “mengatur” (*regelend recht*). Artinya ketentuan-ketentuan dalam kaidah hukum tersebut dapat disimpangi oleh para pelaku ekonomi sepanjang mereka sepakat untuk itu dan

kesepakatan tersebut tercermin dan transaksi antar mereka. Singkatnya, peraturan jenis ini hanyalah sebagai pedoman. Oleh karena fungsinya hanya sebagai pedoman maka tidak ada sanksi hukumnya apabila pelaku ekonomi mentaatinya. Tujuan dan kaidah hukum seperti itu adalah memberikan keleluasaan bagi para pelaku ekonomi, namun dengan tetap memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan yang mempertegas lapangan bermain atau berimprovisasi bagi para pelaku ekonomi.

Sebaliknya, apabila fungsi dan kaidah hukum substantif hukum ekonomi adalah untuk membina dan menjaga konsistensi pelaksanaan sistem ekonomi nasional serta akurasi kebijakan politik ekonomi pemerintah maka kaidah tersebut diberi kekuatan hukum memaksa. Maksudnya, ketentuan-ketentuan yang dituangkan dalam kaidah hukum tersebut tidak boleh disimpangi atau diabaikan oleh para pelaku ekonomi. Singkatnya, pelaku ekonomi harus tunduk dan terikat pada norma-norma hukum tersebut dengan sanksi hukum yang tegas apabila mereka melanggarnya. Sanksi hukum tersebut dapat berupa sanksi perdata dan sanksi pidana. Tujuan yang hendak dicapai oleh kaidah substantif hukum ekonomi yang dengan kekuatan memaksa ini adalah tercapainya ketertiban pelaksanaan aktivitas dan transaksi ekonomi dengan berlandaskan pada keadilan dan kepastian hukum.

Penelitian yang dilakukan oleh Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran bekerja sama dengan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada tahun 1975-1976 telah mengkategorikan perundang-undangan perekonomian menjadi 2 macam:<sup>73</sup>

1. Hukum ekonomi pembangunan, yang menyangkut pengaturan dan pemikiran hukum mengenai cara-cara peningkatan dan pengembangan kehidupan ekonomi Indonesia secara nasional dan berencana, yang meliputi
  - a. Tanah,

---

<sup>73</sup> Rachmadi Usman, Op.Cit., hal. 15-16.

- b. Bentuk-bentuk usaha,
  - c. Penanaman modal asing,
  - d. kredit dan bantuan luar negeri,
  - e. Perkreditan perbankan dalam negeri,
  - f. Paten, merk dan transfer of know-how,
  - g. Asuransi,
  - h. Impor-ekspor,
  - i. Pertambangan,
  - j. Perburuhan,
  - k. Perumahan,
  - l. Pengangkutan,
  - m. Perjanjian internasional.
2. Hukum ekonomi sosial, yang menyangkut pengaturan dan pemikiran hukum mengenai cara-cara pembagian hasil pembangunan ekonomi nasional itu secara adil dan merata, sesuai dengan martabat kemanusiaan manusia Indonesia (distribusi yang adil dan merata);
- a. Obat-obatan,
  - b. Kesehatan dan keluarga berencana,
  - c. Perumahan,
  - d. Bencana alam,
  - e. Transmigrasi,
  - f. Pertanian,
  - g. Bentuk-bentuk perusahaan rakyat,
  - h. Bantuan dan pendidikan bagi pengusaha kecil,
  - i. Perburuhan,
  - j. Pendidikan,
  - k. Penderita cacat,
  - l. Orang-orang miskin,
  - m. Orang tua dan pensiunan.<sup>74</sup>

*Internasional Standard of Industrial Classification (ISIC)* membagi hukum ekonomi seperti berikut:<sup>75</sup>

- a. Hukum ekonomi pertanian (agraria)
- b. Hukum ekonomi pertambangan
- c. Hukum ekonomi industri (industri pengelolaan)
- d. Hukum ekonomi pembangunan
- e. Hukum ekonomi perdagangan
- f. Hukum ekonomi utility
- g. Hukum ekonomi angkutan
- h. Hukum ekonomi jasa-jasa
- i. Hukum ekonomi pemerintah
- j. Hukum ekonomi lainnya.

<sup>74</sup> Rachmadi Usman, Ibid., hal. 17-18.

<sup>75</sup> Rachmadi Usman, Ibid., hal. 18.

Rochmat Soemitro mengadakan pembagian hukum ekonomi berdasarkan pada fungsi-fungsi kegiatan ekonomi, yaitu:<sup>76</sup>

- a. Hukum ekonomi produksi
- b. Hukum ekonomi konsumsi
- c. Hukum ekonomi distribusi
- d. Hukum ekonomi keuangan

Sumantoro mengkategorikan hukum ekonomi berdasarkan kegiatan bidang ekonomi berdasarkan kegiatan bidang ekonomi, yaitu:<sup>77</sup>

- a. Hukum ekonomi sektoral fisik
- b. Hukum ekonomi sektoral non fisik
- c. Hukum ekonomi sektoral sarana dan fasilitas usaha

Secara garis besar perundang-undangan yang berkaitan dengan kegiatan dan kehidupan perekonomian dapat dikelompokkan sebagai berikut :<sup>78</sup>

- a. Perundang-undangan perekonomian yang menyangkut keuangan, perbankan dan moneter;
- b. Perundang-undangan perekonomian yang menyangkut produksi dan perindustrian;
- c. Perundang-undangan perekonomian yang menyangkut distribusi, konsumsi dan perdagangan.

Perundang-undangan perekonomian tersebutlah yang membentuk sistem hukum ekonomi nasional Indonesia, yang didahului dengan peletakan cita hukum dan asas hukum Nasional. Kemudian berdasarkan cita dan asas hukum nasional tersebut lahirlah pelbagai aturan hukum ekonomi nasional Indonesia, yang memuat sejumlah kaidah-kaidah hukum ekonomi nasional dimana didalamnya terdapat regulasi di bidang Hukum tanah sebagai bagian dan kaidah Hukum ekonomi yang substansiil-materiil.

---

<sup>76</sup> Sunaryati Hartono, dalam *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, 1982, Binacipta, Bandung, hal. 35-36.

<sup>77</sup> Sumantoro, Op.Cit., hal. 28-29

<sup>78</sup> Sumantoro, Ibid., hal. 29-33.

### **B.2.2 Kebijakan Regulasi Perpanjangan, Pembaharuan dan Peningkatan Hak Atas Tanah**

Kebijakan regulasi tentang prosedur perpanjangan, pembaharuan dan peningkatan HGB menjadi Hak Milik merupakan kaidah hukum ekonomi substansiil-materiil yang terkandung dalam UUPA Pasal 22 ayat (2), yang pelaksanaannya diatur di dalam berbagai peraturan yang amat birokratik dan berbelit-belit serta membutuhkan banyak biaya. Peraturan itu antara lain adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, dan PMDN Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan- Ketentuan Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah. Sedangkan besarnya Uang Pemasukan yang harus dibayar peme-gang HGB untuk meningkatkan Haknya menjadi Hak Milik, diatur menurut PMDN No.1 Tahun 1975.<sup>79</sup>

Pemerintah kemudian mengganti PMDN No. 1 Tahun 1975 dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.4 Tahun 1998 tentang Pedoman Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Peraturan inipun dua bulan kemudian dirubah lagi dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.6 Tahun 1998.<sup>80</sup>

Mengenai perpanjangan HGB, sebenarnya pernah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1992 tertanggal 6 Juli 1992 (Pakjul 1992), namun setahun kemudian tepatnya 23 Oktober 1993 Peraturan ini dicabut dengan Keputusan Kepala BPN No. 2 Tahun 1993 (Pakto 1993). Di dalam Pakto 1993 ini dinyatakan bahwa permohonan perpanjangan atau pembaharuan HGB diatur lebih

---

<sup>79</sup> Budi Harsono (II), Op.Cit., hal. 445-450.

<sup>80</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999*, Ibid., hal. 99-101.

lanjut oleh Menteri <sup>81</sup> Keputusan Menteri yang dimaksud adalah PMNA/Kepala BPN No.3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

### **B.3. Kebijakan (Deregulatif) Peningkatan Hak Atas Tanah HGB Menjadi HM**

#### **B.3.1 Deregulasi Peningkatan dan Percepatan Pelayanan di Bidang Pertanahan**

##### **B.3.1.1 Pengertian dan Cakupan Deregulasi**

Deregulasi selalu terkait dengan pengertian dan tujuan debirokratisasi, karena ia merupakan landasan bagi dilaksanakannya debirokratisasi. Debirokratisasi mengandung pengertian sebagai berikut:<sup>82</sup>

1. Prosedur yang berliku-liku, dibuat tidak berliku-liku;
2. Prosedur yang biasanya memerlukan pembiayaan tinggi, menjadi prosedur yang mantap dan singkat, sehingga biaya ringan;
3. Prosedur yang sering menimbulkan stagnasi dalam arus barang, dirubah sehingga tidak timbul stagnasi;
4. Prosedur yang komunikasinya sempit, diubah menjadi komunikasi yang sampai ke bawah.

---

<sup>81</sup> Tamsil Rahman, dalam *Masalah Hak Guna Bangunan (HGB) Tanah Perumahan: Perpanjangan, Pembaharuan atau Peningkatan Hak?* Makalah, Mimbar Ilmiah Jurusan PPKN FIS-UNESA, 1996, Surabaya, hal. 5.

<sup>82</sup> Tri Hayati, dalam *Paket Deregulasi Pasar Modal Tahun 1988: Suatu Tinjauan Terhadap Peran dan Penyempurnaannya*, Majalah Hukum dan Pembangunan No.4 Tahun XXIII, 1993, UI-Jakarta, hal. 342.



Istilah Deregulasi pada mulanya mempunyai arti menghapus atau mengurangi peraturan. Dalam perkembangannya, Deregulasi mengandung pengertian yang lebih luas, mencakup:<sup>83</sup>

1. Menghapuskan peraturan;
2. Mengurangi sejumlah peraturan;
3. Merubah dan memperbaiki peraturan;
4. Menguji isi rancangan suatu peraturan;

Dalam optik ekonomi, deregulasi dimaksudkan untuk mengurangi beban ekonomi yang ditimbulkan oleh suatu peraturan di dalam penerapannya, dan sebagai konsekuensinya adalah campur tangan pemerintah dalam segala hal menjadi berkurang. Secara makro ekonomis, deregulasi mempunyai empat keuntungan, yaitu:<sup>84</sup>

1. Dapat mengurangi ongkos/biaya;
2. Dapat mengakibatkan kompetisi yang meningkat;
3. Dapat mengakibatkan perdagangan berjalan lebih fleksibel;
4. Dapat mengurangi ongkos dan beban pemerintah dalam menegakkan dan melaksanakan suatu peraturan.

Savas mengemukakan empat alasan untuk melakukan deregulasi tersebut:<sup>85</sup>

- Alasan Pragmatis, yakni untuk mendorong sektor negara ke arah yang lebih baik.
- Alasan Ideologi, yakni mengurangi peranan sektor negara yang berlebihan dalam kehidupan masyarakat.
- Alasan Komersial, dengan tujuan agar lebih banyak kegiatan ekonomi diserahkan pada sektor swasta.
- Alasan populis, dimana masyarakat diberikan kebebasan yang lebih besar untuk mengurus dirinya sendiri, mengidentifikasi kebutuhannya dan memenuhi sendiri kebutuhan tersebut.

---

<sup>83</sup> G. Karta Sapoetra, dalam *Debirokratisasi dan Deregulasi*, 1989, Bina Aksara, Jakarta, hal. 6.

<sup>84</sup> G. Karta Sapoetra, *Ibid*, hal. 7-8.

<sup>85</sup> Anwar Nasution, dalam *Tinjauan Ekonomi atas Dampak Paket Deregulasi Tahun 1988 Pada Sistem Keuangan Indonesia*, 1991, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 2-3. Lihat juga, Rachmadi Usman, *Op.Cit.*, hal. 19-20.

Sehubungan dengan Deregulasi di bidang pertanahan, telah dikeluarkan Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1998 tentang Peningkatan Efisiensi dan Kualitas Pelayanan Masyarakat di bidang Pertanahan, Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1998 tentang Percepatan Pelayanan Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal, dan Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1999 tentang Penyelesaian Tunggakan Pekerjaan Permohonan Masyarakat di bidang Pertanahan.

#### **B.3.1.2 Peningkatan dan Percepatan Pelayanan di Bidang Pertanahan**

Berdasarkan Instruksi MNA/Kepala BPN No. 3 Tahun 1998,<sup>86</sup> dinyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan efisiensi, produk mencerminkan keterbukaan, kesederhanaan, kepastian, keadilan, keamanan dan kenyamanan dalam menyediakan sarana pelayanan (*Public-service*), diinstruksikan kepada seluruh Kakanwil BPN dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya di seluruh Indonesia, antara lain untuk:

1. Meningkatkan kualitas pelayanan, meliputi:
  - 1) Tertib administrasi pertanahan;
  - 2) Ketersediaan dan kejelasan fungsi loket;
  - 3) Kejelasan prosedur pelayanan;
  - 4) Kejelasan dan kelengkapan persyaratan;
  - 5) Kepastian biaya;
  - 6) Kejelasan dan kepastian waktu penyelesaian pelayanan;
  - 7) Pemberian pelayanan informasi;
  - 8) Penataan ruang kerja yang efisien dan efektif sesuai dengan mekanisme kerja/simpul pelayanan.
2. Membentuk Tim Pembina dan Bimbingan Teknis Terpadu bagi pelaksanaan tugas Kantor Pertanahan sebagai sarana Pengawasan Melekat (Waskat).
3. Menetapkan kepastian jangka waktu penyelesaian masing-masing jenis pelayanan pada setiap Kantor pertanahan.

---

<sup>86</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998*, Op.Cit., hal. 141-147.

4. Menyediakan Kotak Pengaduan dan Saran di tiap-tiap Kantor Pertanahan dan Kanwil BPN Propinsi.
5. Menyiapkan dan memfungsikan sistem loket serta mewajibkan semua jenis pelayanan pertanahan melalul 4 (empat) jenis loket yang telah ditetapkan yaitu:
  - Loker I : Informasi Pelayanan
  - Loker II : Penyerahan Dokumen Permohonan Pelayanan
  - Loker III : Penyerahan Biaya
  - Loker IV: Pengambilan Produk
6. Memasang papan pengumuman mengenai persyaratan, biaya, waktu dan prosedur pelayanan untuk masing-masing jenis pelayanan di depan loket.
7. Meningkatkan disiplin dan produktivitas kerja bagi semua pegawai di jajaran kantor pertanahan kabupaten/kotamadya.
8. Melaksanakan waskat dengan menindak dan memberi sanksi kepada pegawai yang melanggar disiplin, dan memberikan penghargaan bagi mereka yang berprestasi.

### **B.3.2 Deregulasi Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah Perumahan**

#### **B.3.2.1 Deregulasi Pemberian Hak Milik Atas Tanah Perumahan RSS/RS**

Pada tanggal 2 Juli 1997 -menjelang pergantian rezim orde baru oleh “Orde Reformasi”, untuk merubah PMDN Nomor 5 Tahun 1973, pemerintah juga menerapkan kebijakan deregulasi pertanahan dengan mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS)<sup>87</sup> Hak Milik (HM) diberikan atas permohonan pemilik RSS dan RS yang tanahnya berstatus Hak Guna Bangunan (HGB) baik yang berasal tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, maupun diatas Hak Perseorangan WNI. Tanah untuk RSS dan RS yang dimaksud oleh Keputusan ini adalah bidang tanah yang memenuhi syarat-syarat sebagai berikut.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Boedi Harsono (I), Loc.Cit, hal. 472-413.

<sup>88</sup> Boedi Harsono (I), Ibid., hal. 472-473.

1. Harga perolehan tanah dan rumah, dan apabila atas bidang tanah tersebut sudah dikenakan Pajak Bumi Bangunan (PBB) yang Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) nya tidak lebih dan Rp 30.000.000,- ;
2. Luas tanahnya tidak lebih dan 200 M2, dapat dilihat dan Sertifikat HGB atau di dalam Akta Jual-Belinya;
3. Diatasnya telah dibangun rumah dalam rangka pembangunan perumahan massal atau kompleks perumahan. Tanah tersebut tidak merupakan kapling kosong, melainkan sudah ada rumah diatasnya, yang dibangun oleh pengembang (developer) untuk dijual kepada masyarakat, oleh instansi pementah atau perusahaan untuk pegawainya, oleh koperasi untuk para anggotanya dan oleh Yayasan untuk melaksanakan maksud dan tujuannya.

Sebagaimana diketahui, tanah perumahan yang dibangun pengembang, dijual kepada masyarakat dengan status Hak Guna Bangunan (HGB). HGB -diatur dalam Pasal 35 UUPA- adalah hak untuk mendirikan dan atau mempunyai bangunan diatas tanah yang bukan miliknya untuk jangka waktu 20 atau 30 tahun. Setelah jangka waktunya habis, HGB dapat diperpanjang, diperbaharui atau ditingkatkan haknya menjadi Hak Milik (HM). Dengan meningkatnya status HGB menjadi HM, maka pemegang hak akan memperoleh 2 keuntungan sekaligus, yaitu kepastian hak tanpa batas waktu dan peningkatan manfaat ekonomis nilai tanah (*land value*) maupun harga tanahnya (*land price*).

#### **B.3.2.2 Deregulasi Perluasan Pemberian Hak Milik Tanah Perumahan RSS/RS**

Dalam rangka mengusahakan perluasan pemberian kemudahan atau deregulasi dalam perolehan HM atas tanah perumahan khususnya bagi Golongan Ekonomi Lemah (GEL), maka dalam rentang waktu hanya 3 (tiga) bulan sejak dikeluarkannya Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 tersebut di atas, Pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 15

Tahun 1997 tertanggal 22 Oktober 1997 Tentang Perubahan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS). Perubahan kriteria yang mendasar sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 huruf d angka 2) adalah.<sup>89</sup>

1. Harga perolehan tanah dan rumah tidak lebih dari pada Rp 30.000.000,- (tiga puluh juta rupiah);
2. Luas tanah tidak lebih daripada 200 M2 di daerah perkotaan dan tidak lebih dan 400 M2 untuk diluar daerah perkotaan;
3. Diatasnya telah dibangun rumah dalam rangka pembangunan perumahan massal atau kompleks perumahan.

Menurut Ketentuan ini, Permohonan pendaftaran perubahan HGB menjadi HM diajukan kepada Kepala kantor Pertanahan setempat dengan menyertakan

1. Sertifikat HGB yang dimohonkan untuk diubah menjadi HM;
2. Akta jual beli atau surat perolehan mengenai tanah beserta rumah yang bersangkutan;
3. Surat persetujuan dan pemegang hak tanggungan, apabila tanah tersebut dibebani hak tanggungan.

Tiga bulan kemudian, pemerintah kembali mengeluarkan kebijakan baru berupa Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nornor 1 Tahun 1998 tertanggal 22 Januari 1998 Tentang Perluasan Pembenian Hak Milik Atas Tanah untuk RS dan RS menurut Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1997. Dalam Keputusan MNA/Kepala BPN No. 1 Tahun 1998 luas tanah ditambah menjadi 400 M2 tanpa pembatasan harga perolehan dan tidak harus RSS atau RS. Alasan pemerintah mengeluarkan keputusan ini adalah untuk mengubah kriteria sebelumnya dengan meniadakan persyaratan luas tanah dan memperluas penerapannya pada HGB yang sudah habis masa berlakunya.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998*, Ibid. hal. 99-101.

<sup>90</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998*, Ibid. hal. 149.

### **B.3.2.3 Deregulasi Pemberian Hak Milik Atas Rumah Tinggal untuk PNS**

Bahkan dalam rentang waktu 7 (tujuh) hari kemudian, juga diberlakukan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No.2 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal Yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri dan Pemerintah. Nampaknya Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah yang semula ditujukan untuk melindungi dan membenikan kepastian hukum bagi pemilik RSS dan RS yang notabene golongan ekonomi lemah dalam kerangka kebijakan penguatan hak-hak rakyat atas tanah, nampak telah bergeser dan juga berlaku bagi pemilik rumah tinggal golongan ekonomi mampu.

### **B.3.2.4 Deregulasi Perluasan Pemberian Hak Milik untuk Rumah Tinggal**

Indikasi bergesernya kebijakan di atas semakin menguat ketika Pemerintah, pada tanggal 26 Juni 1998, mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No.6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.<sup>91</sup> Di dalam Pasal 1 Keputusan ini dengan jelas dinyatakan bahwa Hak Milik dapat diberikan kepada pemegang HGB atas tanah untuk rumah tinggal yang luas tanahnya sampai dengan 600 M2. Di dalam Keputusan ini juga dinyatakan bahwa Pemberian HM untuk Rumah Tinggal yang luas tanahnya lebih dan 600 M2 sampai dengan 2000 M2, prosedurnya diatur dan mengikuti ketentuan lama, yaitu PMDN No. 5 Tahun 1973 jo PMDN No.6 Tahun 1972 tentang Tatacara Pemberian Hak Atas Tanah.

Konfigurasi beberapa Keputusan MNA/Kepala BPN yang berkaitan dengan Kebijakan Peningkatan dan atau Perubahan HGB menjadi HM untuk RSS/RS dan Rumah Tinggal, dapat dilihat pada bagan di bawah ini:

---

<sup>91</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999, Loc.Cit., hal. 49-55.*

Keputusan MNA/Kepala BPN  
Tentang Perubahan HGB dan Pemberian Hak Atas Tanah  
Untuk Perumahan atau Rumah Tinggal

No.	SK. Nomor/Tahun	Tentang	Ketentuan		
			Perolehan	Luas Tanah	Berkas/Biaya
1	PMDN No. 5 Tahun 1973 Jo PMDN No. 6 Tahun 1972	Pemberian HM atas tanah untuk Rumah Tinggal	--	$\geq 600 \text{ M}^2$ $\leq 2000 \text{ M}^2$	f. Sertifikat HGB/HP g. Bukti Penggunaan untuk rumah tinggal: - fotocopi IMB - surat. Keterangan Desa setempat h. SPPT PBB i. Identitas Pemohon j. Surat pernyataan tidak lebih dari: - 5 bidang tanah - Luas $5000 \text{ M}^2$ k. Membayar biaya: - Administrasi - SP. Landreform - Pendaftaran tanah - Uang pemasukan (sesuai PMA/Kepala BPN No. 4/1998 jo No. 6/1998)
2	Keputusan MNA/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997	Pemberian HM atas tanah untuk RSS/RS	$\leq 30$ juta rupiah	$\leq 200 \text{ M}^2$	a. Sertifikat HGB b. Akta jual beli/Surat Perolehan Tanah c. SPPT PBB d. Surat Persetujuan dari Pemegang HT e. Membayar biaya: - Administrasi - SP. Land reform - Pendaftaran tanah

No.	SK. Nomor/Tahun	Tentang	Ketentuan		
			Perolehan	Luas Tanah	Berkas/Biaya
3	Keputusan MNA/Kepala BPN No. 15 Tahun 1997	Perubahan Keputusan MNA/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997	≤ 30 juta rupiah	≤ 200 M <sup>2</sup> dalam kota ≤ 400 M <sup>2</sup> luar kota	<ul style="list-style-type: none"> <li>f. Sertifikat HGB</li> <li>g. Akta jual beli/Surat Perolehan Tanah</li> <li>h. SPPT PBB</li> <li>i. Surat Persetujuan dari Pemegang HT</li> <li>j. Membayar biaya: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrasi</li> <li>- SP. Landreform</li> <li>- Pendaftaran tanah</li> </ul> </li> </ul>
4	Keputusan MNA/Kepala BPN No. 1 Tahun 1998	Perluasan Pemberian HM RS/RSS di atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang habis jangka waktu HGB-nya	≤ 30 juta rupiah	≤ 200 M <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Sertifikat HGB</li> <li>b. Akta jual beli/Surat Perolehan Tanah</li> <li>c. SPPT PBB</li> <li>d. Surat Persetujuan dari Pemegang HT</li> <li>e. Membayar biaya: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrasi</li> <li>- SP. Landreform</li> <li>- Pendaftaran tanah</li> </ul> </li> </ul>
5	Keputusan MNA/Kepala BPN No. 2 Tahun 1998	Pemberian HM atas tanah untuk rumah tinggal yang dibeli PNS dari Pemerintah	--	≤ 400 M <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>j. Sertifikat HGB/HP</li> <li>k. Surat Bukti: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pelunasan harga rumah</li> <li>- SK DPU untuk rumah negara</li> <li>- Pelepasan hak dari instansi yang berwenang</li> </ul> </li> <li>l. Sertifikat HGB/HP</li> <li>m. Surat Bukti: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pelunasan harga rumah</li> <li>- SK DPU untuk rumah negara</li> <li>- Pelepasan hak dari instansi yang berwenang</li> </ul> </li> </ul>



No.	SK. Nomor/Tahun	Tentang	Ketentuan		
			Perolehan	Luas Tanah	Berkas/Biaya
6	Keputusan MNA/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998	Pemberian HM atas tanah untuk rumah tinggal	--	$\leq 600 \text{ M}^2$	a. Sertifikat HGB/HP b. Bukti penggunaan untuk rumah tinggal: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fotocopi IMB</li> <li>- Surat keterangan desa setempat</li> <li>- Pelepasan hak dari instansi yang berwenang</li> </ul> i. SPPT PBB j. Identitas pemohon k. Surat pernyataan tidak lebih dari: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 5 bidang tanah</li> <li>- Luas <math>500 \text{ M}^2</math></li> </ul> f. Membayar biaya: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrasi</li> <li>- SP. Landreform</li> <li>- Pendaftaran tanah</li> <li>- Uang pemasukan (sesuai PMNA/Kepala No. 4/1998 jo No.6/1998)</li> </ul>

Sumber : Diolah dari Dokumen Penelitian

### B.3.3 Pengaturan Pemberian Hak Milik Atas Tanah RSS/RS yang Dibebani Hak Tanggungan (HT)

Beberapa waktu sebelum dikeluarkannya Keputusan Menteri Agraria/ Kepala BPN No.6 Tahun 1998, pemerintah juga mengeluarkan Keputusan No.5 Tahun 1998 Tentang Perubahan HGB atau Hak Pakai (HP) Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang Dibebani Hak Tanggungan Menjadi Hak Milik.<sup>92</sup> Di dalam Pasal 3 ayat (1) angka 3 Keputusan MNA/Kepala BPN No.15 Tahun 1997, memang diatur tentang syarat yang harus dipenuhi pemohon untuk mendaftarkan perubahan HGB menjadi HM atas RSS dan RS, yaitu Surat Persetujuan dan Pemegang Hak Tanggungan (HT), apabila tanah tersebut dibebani HT, karena dengan diubahnya HGB menjadi HM, bisa membawa

<sup>92</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999. Ibid., hal. 51-52.*

implikasi hapusnya HT yang membebani hak tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT) Pasal 18 ayat (1) huruf d.<sup>93</sup>

Peningkatan atau perubahan HGB menjadi HM pada hakekatnya merupakan penegasan mengenai hapusnya hak atas tanah semula (HGB) dan pemberian hak atas tanah baru jenis lain yang lebih tinggi tingkatannya.

Hapusnya HGB berarti hapus pula hak tanggungan yang membebaninya. Dalam rangka mengatur perubahan HGB untuk rumah tinggal yang dibebani hak tanggungan menjadi HM, maka didalam PMNA/Kepala 8PM No. 5 Tahun 1998 Pasal 2 diatur sebagai berikut:<sup>94</sup>

1. Perubahan HGB yang dibebani hak tanggungan menjadi HM dilakukan atas permohonan pemegang hak dengan persetujuan dan pemegang hak tanggungan (kreditur), dengan pernyataan persetujuan secara tertulis disertai penyerahan sertifikat hak tanggungan yang bersangkutan;
2. Perubahan HGB sebagaimana dimaksud di atas, mengakibatkan hapusnya hak tanggungan yang membebani HGB tersebut;
3. Permohonan perubahan hak sebagaimana dimaksud pada angka 1 di atas berlaku sebagai pernyataan pelepasan HGB dengan ketentuan bahwa tanah tersebut diberikan kembali kepada bekas pemegang hak dengan HM;
4. Persetujuan perubahan hak dan pemegang hak tanggungan berlaku sebagai persetujuan pelepasan HGB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 122 ayat (4) huruf c Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1998 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah;
5. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/kotamadya mendaftarkan hapusnya hak tanggungan yang membebani HGB karena jabatannya, bersamaan dengan pendaftaran HM yang bersangkutan.

Untuk kelangsungan penjaminan kredit yang dibuat berdasarkan utang piutang yang pelunasannya semula dijamin dengan hak tanggungan atas HGB yang hapus,

---

<sup>93</sup> Lihat Sutan Remy Sjahdeiny (II), Op.Cit., hal. 49-63.

<sup>94</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999*, Op.Cit., hal. 43-48.

sebelum perubahan hak didaftarkan, menurut ketentuan Pasal 3 PMNA/Kepala BPN No. 5 Tahun 1998.<sup>95</sup>

1. Pemegang hak atas tanah dapat memberikan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) dengan obyek HM kepada pemegang hak tanggungan yang diperoleh sebagai perubahan HGB tersebut;
2. SKMHT yang dimaksud angka 1 termasuk dalam SKMHT yang dimaksud dalam pasal 15 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang berkaitan dengan Tanah (UUHT);
3. Setelah perubahan hak dilakukan pernegang akta atas tanah dapat membuat Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) atas HM dengan hadir sendiri atau melalui SKMHT pada angka 1;
4. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya mendaftarkan Hak tanggungan atas MM sesuai dengan ketentuan biaya sebagaimana diatur dalam Pasal 4.

Biaya pembuatan SKMHT dan APHT, didalam Pasal 4 PMNA/Kepala BPM No.

5 Thn 1998 ditetapkan sebagai berikut:<sup>96</sup>

1. a. Bagi tanah untuk RS/RSS tidak lebih dan Rp 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah);  
b. Bagi tanah untuk rumah tinggal lainnya: tidak lebih dan Rp 100.000.000,00 (seratus ribu rupiah);
2. Untuk pendaftaran hapusnya Hak Tanggungan (atas HGB) dan pendaftaran Hak Tanggungan (atas HM) tidak dipungut biaya.

Implikasi dan ketentuan yang harus dipenuhi sebagaimana diatur dalam Pasal

2, Pasal 3 dan Pasal 4 di atas agaknya kurang dipikirkan oleh Pengambil kebijakan, antara lain karena tidak otomatis pemegang HT atau kreditur langsung memberikan persetujuan terhadap permintaan pihak debitur atau pemegang hak atas tanah untuk mengajukan perubahan HGBnya menjadi HM, mengingat antara kedua belah pihak telah diikat dengan sebuah Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) atas dasar asas kebebasan berkontrak (*contract vrijheld*), yang di dalamnya diatur klausula tentang Perjanjian Pembebanan Hak Tanggungan (PPHT).

---

<sup>95</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999*, Ibid., hal. 43-48.

<sup>96</sup> *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999*, Ibid., hal. 43-48.

Dalam kajian yuridis, sesuai dengan asas hukum yang berlaku, kebebasan berkontrak diatur dalam pasal 1338 KUHPerdara, yang menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya. Artinya, perjanjian yang demikian tidak dapat ditarik kembali atau diubah selain dengan sepakat kedua belah pihak, kecuali karena alasan yang cukup untuk itu.

Sri Redjeki Hartono, dalam pidato pengukuhanannya sebagai Guru Besar Hukum Dagang pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, dengan judul *“Perspektif Hukum Bisnis Pada Era Teknologi”*, mengemukakan asas-asas utama dan hukum ekonomi yang amat penting untuk mendapat perhatian, yaitu:<sup>97</sup>

1. Asas Keseimbangan Kepentingan;
2. Asas Pengawasan Publik; dan
3. Asas Campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi.

Hal yang sama juga dibahas oleh Sutan Remy Sjahdeiny dalam disertasinya yang diterbitkan dalam bentuk buku yang berjudul: *“Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia.”*<sup>98</sup> Sjahdeiny mengatakan, bahwa Negara dapat campur tangan dalam kebebasan berkontrak dengan mengatur dan atau bahkan melarang suatu perjanjian yang dapat berakibat buruk atau merugikan kepentingan masyarakat. dia menyimpulkan bahwa campur tangan negara dalam perjanjian yang bersifat perdata, sudah merupakan kelaziman bahkan suatu keharusan untuk melindungi pihak yang lemah. Dengan demikian, pandangan tentang kebebasan berkontrak yang tak terbatas

---

<sup>97</sup> Sri Redjeki Hartono, dalam *Hukum Bisnis Pada Era Teknologi*, Pidato Peresmian Sebagai Guru Besar Hukum Dagang Pada Fakultas Hukum Univeritas Diponegoro, hal. 16-19.

<sup>98</sup> Lihat Sutan Remy Sjahdeiny (I), Op.Cit., hal. 64.

sudah lama ditinggalkan. Pertanyaannya adalah, Apakah setiap tingkat peraturan perundang-undangan dalam hierarki perundang-undangan dapat membatasi secara paksa atau mengesampingkan asas kebebasan berkontrak? Menjawab pertanyaan itu, Sjahdeini mengatakan sebagai berikut:<sup>99</sup>

“... Tidak setiap tingkat peraturan perundangan dapat membatasi asas kebebasan berkontrak. Asas kebebasan berkontrak keberadaan dan berlakunya ditentukan dan diakui oleh peraturan yang tingkatnya Undang-undang, yaitu KUH Perdata. Oleh karena itu, hanya UU atau Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu) atau peraturan perundangan yang tingkatnya lebih tinggi saja yang mempunyai kekuatan hukum untuk membatasi bekerjanya asas kebebasan berkontrak. Oleh karena itu, seyogyanya campur tangan negara dalam bentuk pembatasan terhadap asas kebebasan berkontrak bukan diatur dengan peraturan setingkat Peraturan Pemerintah apa lagi keputusan Menteri dan peraturan lain yang lebih rendah.”

Dengan demikian, peraturan kebijakan perubahan HGB menjadi HM yang tingkatnya hanya Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN tidak dapat mengikat apalagi memaksa Kreditur atau Bank yang menjadi Pemegang Hak Tanggungan untuk memberikan persetujuan yang disyaratkan dalam permohonan perubahan HGB menjadi HM atas tanah yang dibebani hak tanggungan ataupun yang telah dikuatkan dengan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT), apabila kreditur menganggap persetujuan itu merugikan mereka. Dan apabila bila benar demikian, materi pengaturan keputusan Menteri Agraria itu, telah melanggar asas hukum yang mengatakan bahwa peraturan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

---

<sup>99</sup> Lihat Sutan Remy Sjahdeiny (I), Ibid., hal. 49-63.

## **C. Akibat Hukum Perubahan Kebijakan Peningkatan HGB Menjadi HM Atas Tanah Perumahan RSS/RS**

Perubahan kebijakan implementatif mengenai Peningkatan Hak Atas Tanah yang begitu cepat dan dalam rentang waktu yang amat singkat, menimbulkan kesan bahwa Pengambil Kebijakan tidak mempersiapkan kebijakan-kebijakan itu secara terencana dan matang. Akibat hukum yang hendak dicapai oleh peraturan kebijakan peningkatan HGB menjadi HM mungkin tidak akan terwujud dan atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik (*non-implementation*) sehingga dengan demikian Kebijakan *deregulatif* tersebut tidak akan berhasil memberikan peningkatan manfaat ekonomis bagi masyarakat sasaran, khususnya masyarakat golongan ekonomi lemah.

### **C.1 Kebijakan Pertanahan sebagai Bentuk Kebijakan Publik (*Public-Policy*)**

#### **C.1.1 Pengertian Kebijakan Publik**

Beberapa definisi atau pengertian yang dirumuskan oleh para ahli -dari sudut pandang masing-masing dapat dikemukakan berikut ini.

Thomas R. Dye mendefinisikan Kebijakan publik sebagai “*is whatever governments choose to do or not to do*”.<sup>100</sup> Setiap kebijakan publik harus memiliki tujuan yang obyektif dan mencakup semua tindakan pemerintah, baik mengenai sesuatu yang hendak dilakukan, maupun sesuatu yang tidak dilakukan.

James E. Anderson mengatakan bahwa: “*Public Policies are those policies developed by governmental bodies and of ficials.*”<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Thomas R. Dye, dalam *Understanding Public Policy*, 1978, Englewood Cliffs, New-Jersey, Prentice-Hall, Inc., 3rd Edition, p.3.

<sup>101</sup> Lihat M. Irvan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, 1994, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 19-20.

Sementara itu Glossary Administrasi publik menyatakan sebagai berikut:<sup>102</sup>

- (1) *the organizing framework of purposes and rationales for government programs that deal with specified societal problems;*
- (2) *whatever governments choose to do or not to do;*
- (3) *the complex programs enacted and implemented by government.*

Dari beberapa pengertian itu, dapat disimpulkan bahwa *public-policy* adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan, dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Pengertian yang demikian ini membawa implikasi sebagai berikut:

1. Kebijakan publik dalam bentuk perdananya, berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2. Kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi diimplementasikan dalam bentuknya yang nyata;
3. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu;
4. Bahwa kebijakan publik harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

### **C.1.2 Kategori Umum Kebijakan Publik**

Hakikat Kebijakan publik sebagai jenis tindakan yang mengarah kepada suatu tujuan, akan dapat lebih dipahami apabila kita perinci lebih lanjut ke dalam beberapa kategori kebijakan sebagai berikut:<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Lihat juga Irvan M. Islami, *Ibid.*, hal. 21.

<sup>103</sup> Lihat Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, 1997, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 7-11.

*Pertama*, Policy Demands (Tuntutan Kebijakan): yaitu, tuntutan atau desakan yang ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah, baik yang dilakukan oleh swasta maupun dan kalangan pemerintah sendiri dalam sistem politik yang berlaku untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu.

*Kedua*, Policy Decisions (Keputusan Kebijakan): adalah keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Bentuk keputusan itu dapat berupa ketentuan-ketentuan dasar, keputusan eksekutif, maupun peraturan-peraturan administratif.

*Ketiga*, Policy Statement (Pernyataan Kebijakan): ialah pernyataan resmi atau artikulasi penjelasan mengenai kebijakan publik tertentu.

*Keempat*, Policy Outputs (Keluaran Kebijakan): adalah wujud kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan atau pernyataan kebijakan yang telah dikeluarkan pemerintah.

*Kelima*, Policy Outcomes (Hasil Akhir Kebijakan), ialah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat baik yang diharapkan sebagai konsekuensi dan adanya tindakan, maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi kebijakan publik terhadap masalah tertentu di dalam masyarakat.

## C.2 Model Analisis Kebijakan Publik

Dalam perspektif kajian dan analisis kebijakan publik (*public-policy*), ada beberapa model analisis yang dapat digunakan untuk memahami suatu Kebijakan. Nicholas Henry mengelompokkan model analisis kebijakan publik menjadi 2 (dua) klasifikasi besar, yaitu: (1) Kebijakan Negara dianalisa dan sudut proses; (2) Kebijakan Negara dianalisa dan sudut hasil dan dampaknya.<sup>104</sup>

Dari segi proses, analisis kebijakan negara lebih bersifat “deskriptif”, yaitu mencoba untuk menggambarkan bagaimana kebijakan itu dibuat. Termasuk ke dalam

---

<sup>104</sup> Nicholas Henry, dalam *Public Administration and Public Affairs*, 1975, Prentice-Hall, New-Jersey, p.230. Lihat juga M. Irvan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, 1994, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 36.



model analisis ini adalah Model Institusional (*Policy as Institutional Activity*), Model Elit-Massa (*Policy as elite Preference*), Model Kelompok (*Policy as a group equilibrium*) dan Model Sistem (*Policy as system output*). Sedangkan analisis kebijakan negara dan sudut hasil atau dampak, lebih bersifat “preskriptif”, yaitu menunjukkan cara-cara untuk meningkatkan kualitas isi, hasil dan akibat yang ditimbulkan dan implementasi kebijakan. Yang termasuk dalam analisis ini adalah Model Incremental (*Policy as variation on the past*) dan Model Rasional (*Policy as efficient goal achievement*).

### **C.2.1 Model Analisis Kebijakan dari Sudut Proses**

Menurut Model Institusional, Kebijakan publik dipandang sebagai aktivitas yang dilakukan oleh lembaga pemerintah yang ditetapkan, disahkan, dilaksanakan serta dapat dipaksakan berlakunya oleh lembaga pemerintah kepada publik. Dengan demikian terdapat kaitan yang erat antara kebijakan publik dan lembaga pemerintah. Untuk menggambarkan eratnya hubungan antara kebijakan publik dengan lembaga pemerintah, Thomas R. Dye mengatakan:<sup>105</sup>

*“The Relationship between public policy and governmental institutions is very closed, strictly speaking policy does not become public policy until it is adopted, and enforce by some governmental institutions...”*

Model Elite-Massa berpendapat bahwa kekuasaan didalam masyarakat itu tidak terdistribusikan secara merata, melainkan hanya dipegang oleh sekelompok kecil orang yang telah “mapan” (*the establishmant*). Kelompok Elit bertugas membuat dan melaksanakan kebijakan publik dalam suatu lingkungan yang diasumsikan dan ditandal

---

<sup>105</sup> Thomas R. Dye, dalam *Understanding Public Policy*, 1978, Prentice-Hall, New-Jersey, p.19-40.

dengan sikap massa atau publik yang apatis, pasif dan buta informasi. kebijakan negara selalu mengalir dan atas kebawah (*Top-down*), yakni dari golongan elit ke massa (publik). Dengan demikian, kebijakan publik adalah perwujudan keinginan-keinginan dan nilai-nilai golongan elit yang berkuasa bukan kepentingan publik atau masyarakat banyak. Secara singkat Model Elit-Massa ini dilandasi oleh beberapa asumsi dasar sebagai berikut:<sup>106</sup>

1. Masyarakat terbagi dalam dua bagian, yaitu kelompok kecil yang mempunyai kekuasaan (Elit) dan kelompok besar yang tidak mempunyai kekuasaan (Massa) serta tidak ikut menentukan kebijakan publik;
2. Tipe dan ciri-ciri kedua kelompok tidak sama, karena kelompok Elit biasanya berasal dari lapisan sosial ekonomi teratas dalam masyarakat;
3. Perpindahan atau pergeseran kedudukan dari Non-elit ke Elit biasanya berlangsung lambat, karena ada kecenderungan anti revolusi dan mengutamakan stabilitas;
4. Elit memiliki kesadaran bersama dan konsensus tentang nilai-nilai dasar dan sistem sosial yang berlaku dan berusaha melanggengkan sistem itu;
5. Kebijakan publik tidaklah mencerminkan tuntutan rakyat melainkan refleksi dan kepentingan Elit. Sifat perubahan dalam kebijakan adalah sedikit demi sedikit (*inkremental*), tidak secara besar-besaran (*revolusi*).
6. Golongan Elit yang aktif lebih banyak mempengaruhi massa daripada dipengaruhi massa.

Model analisis Teori Kelompok berangkat dari anggapan bahwa interaksi antar kelompok dalam masyarakat merupakan fokus perhatian politik. Individu-individu yang memiliki latar--belakang kepentingan yang sama biasanya akan bergabung baik secara formal maupun informal dalam kelompok-kelompok untuk mendesakkan kepentingan mereka kepada pemerintah. Kelompok pada dasarnya dipandang sebagai jembatan yang menghubungkan antara individu dengan pemerintah dalam proses pembuatan kebijakan publik. Oleh karena itu, tugas utama yang diemban oleh sistem politik adalah

---

<sup>106</sup> Bambang Sunggono, dalam *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 60.

mengelola konflik-konflik yang timbul dalam interaksi antar kelompok dan pemerintah, dengan cara:<sup>107</sup>

- a. Menetapkan aturan permainan dalam perjuangan kelompok;
- b. Mengatur kompromi-kompromi dan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan;
- c. Memberlakukan kompromi yang telah dicapai dalam bentuk kebijakan publik;
- d. Memaksakan berlakunya kompromi tersebut.

Dengan demikian, Model Kelompok beranggapan bahwa kebijakan publik adalah refleksi keseimbangan yang tercapai dalam interaksi dan perjuangan antar kelompok dalam mengarahkan dan mempengaruhi kebijakan publik.

Sedangkan Model analisis sistem didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (*inputs, withinputs, output dan feedback*) dan memandang kebijakan sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan sosial, politik, ekonomi, kebudayaan dan sebagainya yang ada disekitarnya. Sehingga dengan demikian, kebijakan publik dipandang sebagai hasil (output) dan sistem politik.

Sistem politik yang terdiri dari organ-organ legislatif, eksekutif, yudikatif: partai-partai politik; kelompok kepentingan (*vested-interest*); media massa, anggota-anggota masyarakat; tokoh-tokoh masyarakat; struktur birokrasi; prosedur; mekanisme politik, sikap dan perilaku pembuat keputusan, dan lain sebagainya berinteraksi dalam suatu aktivitas atau proses (*withinputs*) untuk mengubah *inputs* menjadi *outputs*. Di dalam kerangka kerja teori sistem, masih terdapat mekanisme umpan balik (*feedback-mecanism*) melalui mana keluaran-keluaran dan sistem politik itu mempengaruhi masukan-masukan sistem. Sementara lingkungan juga dapat mempengaruhi input dan

---

<sup>107</sup> Irvan M Islamy, dalam *Kebijakan Publik*, Universitas Terbuka, Jakarta, hal.50-51.

kelancaran proses konversi, yang pada gilirannya juga akan mempengaruhi output/keluarafl sistem dalam bentuk kebijakan publik.

### **C.2.2 Model Analisis Kebijakan dari Sudut Akibat**

Model Inkremental -analisis dan sudut akibat atau dampak kebijakan, memandang kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan pemerintah terdahulu dimasa lalu dengan hanya mengubahnya (memodifikasi) sedikit-sedikit. Terry W. Hartle, menyimpulkan karakteristik kebijakan yang inkremental ini sebagai berikut:<sup>108</sup>

1. Pembuat kebijakan tidak berusaha meneliti dan menilai secara komprehensif seluruh alternatif, melainkan memusatkan perhatiannya pada kebijakan-kebijakan yang berbeda secara inkremental (sedikit) dengan kebijakan-kebijakan terdahulu;
2. Hanya sejumlah kecil alternatif kebijakan yang dipertibangkan;
3. Setiap alternatif kebijakan, hanya merupakan sejumlah konsekuensi-konsekuensi akibat kebijakan penting dan terbatas saja yang dinilai;
4. Inkrementalisme memberi kesempatan penyesuaian tujuan-cara dan cara-tujuan yang tidak ada hentinya dengan tujuan agar masalahnya dapat diselesaikan secara lebih mudah;
5. Tidak akan ada keputusan atau pemecahan masalah yang dianggap “benar”, tetapi merupakan serangkaian koreksi terhadap masalah yang ada melalui analisa dan penilaian yang terus menerus;
6. Sifat kebijakan inkremental adalah mengobati (remedial), lebih diarahkan pada “*social problem-solving*” yang kongkrit sekarangdan bukan untuk meningkatkan pencapaian tujuan sosial di masa yang akan datang.

Model Analisis Rasional-Komprehensif, didasarkan atas teori ekonomi atau konsep manusia ekonomi (*concept of an economic man*). Menurut konsep manusia ekonomi, semua individu tahu tentang pelbagai macam alternatif yang tersedia pada suatu situasi tertentu dan juga tentang konsekuensi-konsekuensi yang ada pada alternatif tersebut. Rasionalitas berkaitan erat dengan efisiensi, skill dan

---

<sup>108</sup> Irvan M. Islamy (I), Ibid., hal. 61.

komprehensivitas informasi. Setiap orang akan berperilaku secara rasional dalam membuat pilihan-pilihan sehingga mendapatkan nilai yang tertinggi. Kebijakan yang rasional adalah kebijakan yang efisien, dimana rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikeluarkan atau dikorbankan adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan alternatif-alterflatif lain.

Sehubungan dengan Model Analisis Rasional-Komprehensif ini, maka T.W. Hartle -sebagaimana dikutip oleh Irvan M. Islami, mengemukakan hal berikut ini:<sup>109</sup>

1. Pembuat kebijakan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat diisolasi dan masalah-masalah lain yang dinilainya memiliki arti penting dibandingkan masalah lain;
2. Berdasarkan atas masalah tersebut, kemudian dipilih dan disusun tujuan-tujuan dan nilai-nilai sesuai dengan urutan tingkat kepentingannya;
3. Pembuat kebijakan menentukan atau menyusun daftar semua cara-cara atau pendekatan-pendekatan (alternatif) yang mungkin dapat dipakai untuk mencapai tujuan atau nilai tadi;
4. Konsekuensi masing-masing alternatif kebijakan di atas, selanjutnya diteliti dan dinilai;
5. Hasil penelitian dan atau penilaian itu diperbandingkan satu sama lain konsekuensi-konsekuensinya;
6. Akhirnya pembuat kebijakan memilih alternatif yang terbaik, yaitu alternatif yang nilai konsekuensinya paling rasional dengan tujuan yang rasional.

### **C.3 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik**

Dilihat dari aspek yuridis formal, setiap kebijakan publik memiliki kekuatan hukum untuk diimplementasikan, karena rakyat punya kewajiban yang tidak dapat ditawar-tawar untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun demikian, dalam kenyataannya ditemukan faktor-faktor pendorong dan faktor-faktor penghambat bagi masyarakat dalam melaksanakan suatu kebijakan. Faktor-faktor pendorong yang dimaksud, menurut James E. Anderson adalah sebagai berikut:<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Irvan M. Islami (I), Ibid., hal. 50-51.

<sup>110</sup> Irvan M. Islami (I), Ibid., hal. 108-112.

1. Adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas negara dan keputusan organ pemerintahan, terutama bila kebijakan yang hendak dilaksanakan itu dianggap logis dan rasional serta cukup beralasan;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan yang justru memang dibutuhkan dan dirasakan adil bagi masyarakat;
3. Adanya keyakinan dalam masyarakat bahwa kebijakan dibuat berdasarkan wewenang yang sah dan prosedural.
4. Adanya kepentingan atau keuntungan langsung yang akan diperoleh seseorang atau suatu kelompok dengan menerima dan melaksanakan sebuah kebijakan;
5. Adanya sanksi hukum yang membuat orang “terpaksa” harus mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan;
6. Adanya kendala waktu, dimana dahulu sebuah kebijakan dianggap prematur dan kontroversial, namun dengan perjalanan waktu kebijakan itu telah dianggap wajar dan dapat diterima.

Sedangkan faktor-faktor yang menghambat dan bahkan menyebabkan masyarakat publik enggan melaksanakan kebijakan yang telah diberlakukan adalah seperti di bawah ini.

1. Kebijakan itu bertentangan dengan sistem nilai yang dianut dan diyakini benar oleh unsur masyarakat;
2. Adanya ketidakpatuhan hukum selektif terhadap jenis kebijakan tertentu;
3. Identifikasi keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi atau kelompok yang ide-idenya berlawanan dengan kebijakan yang diambil pemerintah;
4. Adanya ketidakpastian hukum dan atau ketidakjelasan aturan atau karena kebijakan yang bertentangan satu sama lain, atau menimbulkan salah pengertian yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan;

#### **C.4 Aspek Ekonomis Perubahan Kebijakan Peningkatan HGB Menjadi HM Atas Tanah Perumahan RSS/RS**

Dalam kaitannya dengan manfaat ekonomis perubahan Hak atas tanah HGB menjadi HM atas tanah perumahan untuk RSS dan RS, aspek politik dan hukum ekonomi tanah, serta penentuan kriteria nilai dan harga perubahan hak atas tanah

---

dilihat dan pendekatan model analisis rasional-komprehensif kebijakan pertanahan, menjadi penting. Secara makro, pertumbuhan ekonomi sangat dipengaruhi oleh meningkatnya persaingan dalam permintaan akan hak atas tanah. Artinya, pemegang hak atau pemilik tanah harus sedemikian efektif dan efisien dalam mengelola hak atas tanahnya sehingga nilai dan harga tanah mampu bersaing dan menghasilkan keuntungan yang tinggi bagi pemiliknya.

#### **C.4.1 Aspek Ekonomis Nilai Tanah dan Harga Tanah**

Secara harfiah “nilai tanah” dan “harga tanah” adalah terjemahan istilah bahasa Inggris “*land value*” dan “*land price*”.<sup>111</sup> *Nilai tanah* adalah ukuran kemampuan tanah memproduksi sesuatu yang secara langsung memberikan keuntungan atau manfaat ekonomis. sedangkan *Harga tanah* adalah ukuran harga nominal dalam bentuk satuan uang untuk luasan tertentu yang berlaku di pasar tanah. Kedua istilah ini memang mempunyai hubungan fungsional, yaitu harga tanah merupakan fungsi dari Nilai tanah. Artinya, naik turunnya harga tanah ditentukan oleh perubahan nilai tanah.

Penilaian tanah yang akurat merupakan informasi yang sangat penting dalam proses pengambilan keputusan kebijakan di bidang pertanahan. Informasi diperlukan untuk menetapkan penilaian obyek pajak atau Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP), perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, dan Investasi. Penilaian atas tanah biasanya dilakukan dengan menggunakan berbagai metode pendekatan yang mengacu pada prinsip ekonomi, dan dibatasi oleh peraturan dan perundang-undangan yang

---

<sup>111</sup> Chaizi Nasucha, dalam *Politik Ekonomi Pertanahan dan Struktur Perpajakan Atas Tanah*, Megapoin, Jakarta, hal. 28-30.

berlaku. Ada beberapa pendekatan untuk menganalisis nilai dan harga tanah, antara lain yaitu:<sup>112</sup>

1. Pendekatan Biaya (*cost approach*), yakni penilaian yang didasarkan pada seluruh biaya yang telah dikeluarkan untuk memperoleh (hak atas) tanah tersebut, termasuk biaya perbaikan, peningkatan, dikurangi biaya penyusutan;
2. Pendekatan Pasar (*market approach*), yakni penilaian yang didasarkan pada mekanisme pasar atau transaksi jual beli yang terjadi.
3. Pendekatan pendapatan (*income approach*), yakni penilaian yang didasarkan pada nilai hasil produk tertentu dan hak atas tanah yang bersangkutan.

#### **C.4.2 Metode Pendekatan Biaya-Manfaat**

Pada Pendekatan Biaya, ada beberapa Metode yang dapat digunakan untuk memahami faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan perubahan hak atas tanah dan atau animo pemilik HGB untuk mengajukan perubahan atau peningkatan hak atas tanahnya menjadi HM.

*Pertama*, Metode NBS (Nilai Bersih Sekarang/*Net Present Benefits*) menyatakan bahwa Nilai bersih suatu kegiatan investasi adalah nilai dan kegiatan investasi setelah dikurangkan seluruh biaya pada suatu tahun tertentu dan manfaat atau keuntungan yang diterima pada tahun yang bersangkutan dan didiskontokan dengan tingkat suku bunga yang berlaku.<sup>113</sup> Berdasarkan Metode ini, kegiatan investasi yang mempunyai NBS tertinggi adalah investasi yang mendapatkan prioritas untuk di laksanakan.

---

<sup>112</sup> Chaizi Nasucha, Ibid., hal. 31.

<sup>113</sup> Guritno Mangkusubroto, dalam *Ekonomi Publik*, 1998, BPFE, Yogyakarta, hal. 146-147



*Kedua*, Metode IRR (*Internal Rate of Return*) yang menyatakan bahwa tingkat Diskonto ( $r$ ) yang menghasilkan nilai sekarang suatu kegiatan investasi adalah sama dengan Nol.<sup>114</sup> Pada Metode ini yang harus dicari adalah tingkat diskonto ( $r$ ) yang menyamakan seluruh biaya yang dihitung nilainya sekarang, dan manfaat yang juga dihitung nilainya sekarang, dan manfaat yang juga dihitung nilainya sekarang.

*Ketiga*, Metode RMB/B-C ratio (*Rasio Manfaat-Biaya/Beneflts-Cost Rasio*) yang merupakan cara evaluasi suatu kegiatan investasi dengan membandingkan nilai sekarang seluruh hasil yang diperoleh dan jumlah investasi dengan nilai sekarang seluruh biaya yang harus dikeluarkan untuk investasi.<sup>115</sup> Berdasarkan Metode ini, suatu kegiatan investasi akan dilaksanakan apabila  $(M/C) > 1$ . Metode B-C rasio akan memberikan hasil yang konsisten dengan Metode NBS apabila  $B/C > 1$ , berarti pula  $B/C > 0$ .

Pada pendekatan Pasar (*Market approach*), maka dapat dipahami bahwa nilai dan atau harga tanah menggunakan berbagai patokan yang berbeda. Harga tanah dapat dikelompokkan berdasarkan *Harga Dasar*, *Harga berdasarkan NJOP*, *Harga Nyata* dan *Harga Pasar*.<sup>116</sup>

Harga Dasar adalah harga yang ditetapkan oleh sebuah tim yang anggotanya terdiri dari unsur BPN, Direktorat PBB, Camat, Lurah dan Kepala Bagian Pemda setempat.

Istilah harga dasar pertama kali muncul dan diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 PMDN 1 Tahun 1975. Dalam perkembangannya, PMDN No.1 Tahun 1975 diubah dengan PMNA/Kepala BPN No.4 Tahun 1998, dan dalam waktu yang amat singkat

---

<sup>114</sup> Guritno Mangkusubroto, Ibid., hal. 149-151.

<sup>115</sup> Guritno Mangkusubroto, Ibid., hal. 152-154.

<sup>116</sup> Nur Fauzi, Loc.Cit., hal. 105-106.

PMNA No.4 ini dirubah lagi dengan PMNA/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998 yang menentukan bahwa dalam hal pemberian HM, HGB atau HP, yang dimaksud dengan Harga dasar adalah harga NJOP tanah yang bersangkutan, dengan ketentuan jika NJOP atas tanah tersebut belum ditetapkan, maka harga dasar tanah ditetapkan oleh Kepala kantor Pertanahan setempat.<sup>117</sup>

Harga NJOP adalah harga yang didasarkan pada perhitungan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang ditetapkan oleh ditjen P88 Departemen Keuangan. Istilah NJOP muncul di dalam UU No. 12 Tahun 1985, yang kemudian dirubah dengan UU No. 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).<sup>118</sup>

Harga Nyata adalah harga tanah yang sesuai dengan kenyataan dengan memperhatikan NJOP tanah tahun terakhir. Istilah harga nyata dimunculkan dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan pembangunan.

Sedangkan Harga Pasar adalah harga tanah yang didasarkan pada hukum permintaan dan penawaran. Diantara beragamnya harga tanah, harga dasar adalah jenis harga tanah yang paling rendah, sementara harga tanah yang tertinggi adalah harga Pasar.

Berdasarkan hasil penelitian PPE-FE UGM, terungkap bahwa penetapan harga tanah di beberapa daerah penelitian berbeda. Di daerah Pekanbaru misalnya, harga dasar tanah mengacu kepada NJOP, tetapi angkanya jauh di bawah 100 persen, yaitu sekitar 60-70 persen bahkan mencapai 40 persen dan NJOP. Sedangkan harga tanah berdasarkan NJOP sendiri masih jauh di bawah harga pasar sebenarnya. Bahkan

---

<sup>117</sup> *Himpunan Peraturan Hukum Tanah Tahun 1998/1999*, Op.Cit., hal. 51-52.

<sup>118</sup> Lihat *Himpunan Perubahan Undang-Undang Perpajakan*. Pustaka Tinta Mas, Surabaya, hal.310-315.

Penelitian ini juga menunjukkan perkiraan Bank Dunia bahwa harga tanah yang diperoleh pemilik adalah 30 persen lebih rendah dan harga pasar.<sup>119</sup>

### **C.5 Akibat Hukum Perubahan Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah**

Hal penting yang hendak dikemukakan, adalah meskipun Pasal 16 juncto Pasal 20 UUPA yang mengatur tentang bermacam-macam hak atas tanah menempatkan Hak Milik sebagai jenis hak yang terkuat dan terpenuhi, dan oleh karena itu perubahan Hak Guna Bangunan (HGB) -sebagaimana diatur dalam Pasal 35- menjadi Hak Milik (HM) berarti terjadi peningkatan hak atas tanah yang secara yuridis kedudukannya lebih kuat dan lebih mendapatkan kepastian hukum serta mestinya secara ekonomis memberikan nilai dan manfaat yang lebih tinggi dengan perubahan HGB menjadi HM, namun ternyata tidak ditemukan satu pun peraturan yang membedakan bahwa harga perolehan tanah dengan HM lebih tinggi daripada Harga perolehan HGB yang notabene memiliki batas waktu berlakunya hak.

Harga tanah berdasarkan NJOP misalnya, walaupun dianggap patokan harga yang paling representatif dan moderat, ternyata tidak pernah membedakan antara NJOP untuk HM dengan NJOP HGB, apalagi dengan Hak-hak atas tanah yang lain seperti HGU, Hak Pakai atau Hak Sewa. Bahkan jika mempelajari PMNA/Kepala BPN No.9 Tahun 1997 jo No. 15 Tahun 1997; PMNA/Kepala BPN No.2, No. 5 dan No. 6 yang mengatur tentang beralihnya HGB menjadi HM, maka seperti disengaja istilah yang digunakan adalah PERUBAHAN HAK, bukan PENINGKATAN HAK. Kedua istilah

---

<sup>119</sup> Nur Fauzi, Ibid., hal. 106.

itu jelas berbeda artinya. Perubahan hak tidak otomatis mengandung peningkatan atau pengurangan kandungan hak atas tanah, sedangkan “perubahan” status HGB menjadi HM dengan sendirinya berarti terjadi “peningkatan” hak atas tanah yang seharusnya menimbulkan konsekuensi yuridis berupa kepastian hak tanpa batas waktu berakhirnya; dan ekonomis berupa perolehan nilai dan manfaat yang lebih tinggi, yang terjelma dalam perbedaan harga tanah dengan status HGB dan dengan status HM.

Peneliti juga mensinyalir, dengan menggunakan pendekatan pendapatan, dalam transaksi jual beli atau hutang piutang dengan agunan atau jaminan Hak atas tanah, para kreditur atau Bank pemberi kredit, tidak mampu membedakan berapa besar kredit yang dapat diberikan kepada pemilik tanah yang lokasi dan luasnya sama tetapi status haknya berbeda, antara HGB dan HM. Oleh karena itu, seolah-olah peningkatan atau perubahan Hak atas tanah hanya sekedar memberikan kepastian hak menurut hukum saja, tetapi manfaat ekonomis dan perubahan itu tidak atau belum berarti apa-apa.

#### **D. Implikasi Perubahan Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah Terhadap Proses Perjanjian KPR RSS/RS yang Memuat Klausula Pembebanan Hak Tanggungan.**

##### **D.1 Ruang Lingkup dan Batas-Batas Asas Kebebasan Berkontrak**

Sebagaimana diketahui, Hukum Perjanjian Indonesia diatur dalam Buku III Kitab Undang Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) yang isinya mengandung ketentuan-ketentuan yang bersifat memaksa (*dwingend, mandatory*) dan yang bersifat

pelengkap (*aanvullend, opsional*).<sup>120</sup> Untuk ketentuan yang sifatnya memaksa para pihak tidak mungkin menyimpanginya dengan membuat syarat-syarat dan klausula yang dikehendaki secara bebas. Namun terhadap ketentuan UU yang sifatnya Opsional, para pihak bebas untuk menyimpanginya dengan mengadakan sendiri syarat-syarat dan atau ketentuan yang diinginkan. Ketentuan yang opsional di dalam KUH Perdata dimaksudkan untuk menjaga agar tidak terjadi kekosongan pengaturan mengenai materi yang diperjanjikan.

Ruang lingkup Asas Kebebasan Berkontrak menurut Hukum Perjanjian Indonesia, meliputi:<sup>121</sup>

1. Kebebasan untuk membuat atau tidak membuat perjanjian;
2. Kebebasan untuk memilih pihak dengan siapa suatu pihak hendak membuat perjanjian;
3. Kebebasan untuk menentukan atau memilih causa dan perjanjian yang dibuat;
4. Kebebasan untuk menentukan obyek perjanjian;
5. Kebebasan untuk menentukan bentuk suatu perjanjian;
6. Kebebasan untuk menerima atau menyimpangi ketentuan UU yang bersifat opsional/pelengkap.

Kebebasan Berkontrak (*freedom of contract*) harus dibatasi ruang geraknya, agar perjanjian-perjanjian yang dibuat berlandaskan asas ini tetap memperhatikan prinsip kesetaraan atau keseimbangan dan tidak berat sebelah. Pembatasan yang diberikan KUH Perdata terhadap asas kebebasan berkontrak, dapat dilihat antara lain dalam Pasal 1320, Pasal 1330, Pasal 1332, Pasal 1337 dan Pasal 1338 KUH Perdata.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Sutan Remy Sjahdeini (I), Op.Cit., hal. 47.

<sup>121</sup> Sutan Remy Sjahdeini (I), Ibid., hal. 47.

<sup>122</sup> Sutan Remy Sjahdeini (I), Op.Cit., hal. 48-49

Pasal 1320 ayat (1) KUH Perdata menyatakan bahwa perjanjian atau kontrak harus dilakukan dengan konsensus atau sepakat para pihak yang membuatnya. Ketentuan ini mengandung pengertian bahwa kebebasan suatu pihak untuk menentukan isi perjanjian dibatasi oleh sepakat dan pihak lain atas dasar asas “konsensualisme”.

Pada Pasal 1320 ayat (2) juga ditentukan bahwa kebebasan seseorang untuk membuat perjanjian dibatasi oleh kecakapannya (*bekwaam*) ketika perjanjian itu diadakan. Pasal 1330 mengatur bahwa orang yang belum dewasa dan orang diletakkan dibawah pengampuan, tidak mempunyai kecakapan untuk membuat perjanjian.

Pasal 1320 ayat (4) jo Pasal 1337 KUH Perdata menyatakan bahwa para pihak tidak bebas membuat perjanjian yang menyangkut kausa yang dilarang oleh UU atau bertentangan dengan kesusilaan atau bertentangan dengan ketertiban umum.

Pasal 1332 memberikan arah bahwa kebebasan para pihak dalam kaitannya dengan obyek perjanjian, terbatas hanya terhadap barang-barang yang mempunyai nilai ekonomis saja. Di luar itu tidak diperkenankan.

Di dalam Pasal 1338 ayat (3) KUH Perdata ditentukan bahwa berlakunya asas “Itikad Baik” bukan saja pada dimulai pada waktu perjanjian itu dilaksanakan, melainkan sudah mulai bekerja pada saat proses perjanjian itu dibuat. Artinya kebebasan suatu pihak dalam membuat perjanjian tidak dapat diwujudkan sekehendak hatinya, melainkan dibatasi oleh itikad baik pihak itu.

Dalam kenyataannya, sekalipun asas kebebasan berkontrak yang diakui dan dibatasi oleh KUH Perdata, daya kerjanya masih sangat longgar. Kelonggaran itu telah menimbulkan ketidak-adilan dan pihak yang kedudukan dan *bargaining position* yang kuat terhadap pihak yang lemah kedudukannya.

### **D.1.1 Pancasila Menolak Kebebasan Berkontrak yang Tanpa Batas**

Sebagai dasar negara, Pancasila mengandung asas keselarasan dan keseimbangan baik dalam hidup manusia sebagai pribadi maupun dalam hubungan manusia dengan masyarakat. Sila Kemanusiaan yang adil dan beradab adalah pengakuan agar manusia diperlakukan sesuai harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu peluang untuk membuat perjanjian yang berat sebelah dengan klausula-klausula yang secara tidak wajar sangat memberatkan pihak lain harus dicegah.

Dalarn Pandangan Soekarno, di dalam Demokrasi Pancasila tidak dibenarkan adanya penindasan atau dominasi oleh manusia yang satu terhadap manusia lain, bukan saja di dalam politik tetapi juga dalam bidang sosial ekonomi.<sup>123</sup> Pemerintah diharuskan oleh Pancasila sebagai *weltanschauung* untuk menjaga implikasi bekerjanya mekanisme asas kebebasan barkontrak dengan menciptakan peraturan-perundangan yang memuat ketentuan-ketentuan yang “mangecualikan” asas *contract-vrijheid* yang tanpa batas.

### **D.1.2 Asas Campur Tangan Pemerintah dalam Kebebasan Berkontrak**

Menurut Treitel, asas kebebasan berkontrak digunakan untuk menunjuk kepada dua asas umum:<sup>124</sup>

1. Bahwa hukum tidak membatasi syarat-syarat yang boleh dibuat oleh para pihak;
2. Bahwa pada umumnya seseorang menurut hukum tidak dapat dipaksa untuk memasuki suatu perjanjian.

---

<sup>123</sup> Dalam Sutan Remy Sjahdeini (1), Op.Cit., hal. 50

<sup>124</sup> Dalam Sutan Remy Sjahdeini (1), Op.Cit., hal. 59

Dalam perkembangan pembatasan terhadap asas kebebasan berkontrak di atas, ada 2 (dua) kemungkinan yang menjadi sumbernya yaitu: *Pertama*, Pembatasan yang datangnya dari pihak pengadilan (yudikatif) dalam fungsinya sebagai *Judge made law*. *Kedua*, Pembatasan oleh kekuasaan Legislatif dalam bentuk undang-undang.

Pembatasan yang dilakukan oleh legislatif dapat dilihat dalam UU Perlindungan Konsumen. UU Anti-Monopoli, "*Law of landlord and tenant*", "*Law of Consumer Sales*". Sedangkan pembatasan oleh "*Judge made law*" misalnya, pembatasan terhadap berlakunya Klausula Eksepsi dalam Perjanjian Baku.

Sri Redjeki Hartono, dalam pidato pengukuhannya sebagai Guru Besar Hukum Dagang pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, dengan judul: "*Perspektif Hukum Bisnis Pada Era Teknologi*", mengemukakan asas-asas utama hukum ekonomi yang amat penting untuk mendapat perhatian dalam membatasi penggunaan asas kebebasan berkontrak, yaitu:<sup>125</sup>

1. Asas Keseimbangan Kepentingan;
2. Asas Pengawasan Publik; dan
3. Asas Campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi.

Konsekuensi logisnya adalah, bahwa makin besar campur tangan hukum terhadap hubungan para pihak, maka menjadi makin berkurang faktor kesepakatan dalam perjanjian itu. Bahkan dalam situasi tertentu, besarnya derajat campur tangan hukum membuat hubungan antar para pihak tidak cukup lagi untuk menggambarkan sebuah perjanjian.

---

<sup>125</sup> Sri Redjeki Hartono, dalam *Hukum Bisnis Pada Era Teknologi*, Pidato Peresmian Sebagai Guru Besar Hukum Dagang Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, hal. 16-19.



### D.1.3 Campur Tangan Negara Harus Berderajat UU atau Lebih Tinggi

Di dalam disertasinya yang diterbitkan dalam bentuk buku yang berjudul: *“Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia”*, Sjahdeiny<sup>126</sup> mengatakan, bahwa negara dapat campur tangan dalam kebebasan berkontrak dengan mengatur dan atau bahkan melarang suatu perjanjian yang dapat berakibat buruk atau merugikan kepentingan masyarakat. Dia menyimpulkan bahwa campur tangan negara dalam perjanjian yang bersifat perdata, sudah merupakan kelaziman bahkan suatu keharusan untuk melindungi pihak yang lemah. Dengan demikian, pandangan tentang kebebasan berkontrak yang tak terbatas sudah lama ditinggalkan. Pertanyaannya adalah, Apakah setiap tingkat peraturan perundang-undangan dalam hierarki perundang-undangan dapat membatasi secara paksa atau mengesampingkan asas kebebasan berkontrak? Menjawab pertanyaan itu, Sjahdeini mengatakan sebagai berikut:<sup>127</sup>

“... Tidak setiap tingkat peraturan perundangan dapat membatasi asas kebebasan berkontrak. Asas kebebasan berkontrak keberadaan dan berlakunya ditentukan dan diakui oleh peraturan yang tingkatnya undang-undang, yaitu KUH Perdata. Oleh karena itu, hanya UU atau Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu) atau peraturan perundangan yang tingkatnya lebih tinggi saja yang mempunyai kekuatan hukum untuk membatasi bekerjanya asas kebebasan berkontrak. Oleh karena itu, seyogyanya campur tangan negara dalam bentuk pembatasan terhadap asas kebebasan berkontrak bukan diatur dengan peraturan setingkat Peraturan Pemerintah apalagi keputusan Menteri dan peraturan lain yang lebih rendah.”

Dengan demikian, peraturan kebijakan perubahan HGB menjadi HM yang tingkatnya hanya Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN tidak dapat mengikat apalagi memaksa kreditur atau bank yang menjadi Pemegang Hak Tanggungan untuk

---

<sup>126</sup> Lihat Sutan Remy Sjahdeini (I), Op.Cit., hal. 64.

<sup>127</sup> Lihat Sutan Remy Sjahdeini (I), Ibid., hal. 64

memberikan persetujuan yang disyaratkan dalam permohonan perubahan HGB menjadi HM atas tanah yang dibebani hak tanggungan.

## **D.2 Perjanjian KPR RSS/RS sebagai Perjanjian Baku**

### **D.2.1 Pengertian Perjanjian Baku**

Pada galibnya sebuah perjanjian terjadi berdasarkan asas kebebasan berkontrak diantara para pihak yang mempunyai kedudukan yang seimbang guna mencapai kesepakatan melalui suatu proses negosiasi diantara mereka. Namun demikian, dalam praktek bisnis, ada kecenderungan besar perjanjian itu dibuat dengan cara salah satu pihak -biasanya pihak kreditur- telah menyiapkan syarat-syarat baku pada formulir perjanjian yang sudah dicetak dan kemudian disodorkan kepada pihak lain (debitur), dengan -hampir- tidak memberikan kebebasan sama sekali untuk menegosiasikan syarat-syarat yang ditetapkan. Perjanjian yang seperti ini disebut dengan istilah Perjanjian Baku (*standaardregeling*) atau Perjanjian Standar (*standardized-contract, pad-contracts futsu keiyaku jokan*), atau Perjanjian adhesi (*contract of adhesion*).<sup>128</sup>

Perjanjian baku adalah perjanjian yang hampir seluruh klausula-klausulanya sudah dibakukan oleh pemakainya dan pihak lain pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk marundingkan atau meminta perubahan.<sup>129</sup> Dalam formulir perjanjian itu hanya beberapa hal saja seperti misalnya harga, jenis barang/hak, jumlah, warna, waktu dan spesifikasi obyek yang diperjanjikan. Dengan demikian, meskipun sebuah perjanjian dibuat dengan akta notaris, apabila *notaris* mengambil alih saja klausula-

---

<sup>128</sup> Lihat Sutan Remy Sjahdeini (1), Op.Cit., hal. 66-67.

<sup>129</sup> Lihat Sutan Rey Sjahdeini (I), *ibid.*, hal. 66.

klausula yang telah dibakukan salah satu pihak, sedangkan pihak yang lain tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau mengusulkan perubahan, maka perjanjian itu termasuk ke dalam perjanjian baku. Beberapa contoh penggunaan perjanjian baku dalam transaksi bisnis, yaitu Perjanjian berlangganan telepon - listrik - air PAM, Perjanjian Jual-Beli Mobil. Perjanjian Kredit Bank atau Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana, yang dikenal dengan istilah Perjanjian KPR RSS/RS.

#### **D.2.2 Perjanjian KPR RSS/RS Sebagai Perjanjian Kredit Bank**

Ketentuan Pasal 1 ayat (12) uu Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan menyatakan bahwa kredit adalah Penyediaan uang atau tagihan-tagihan yang dapat disamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara Bank dengan pihak lain, yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan jumlah bunga, imbalan atau pembagian hasil keuntungan.

Dalam praktek perbankan di Indonesia, bank-bank membuat perjanjian kredit dalam 2 cara, yaitu Perjanjian Kredit yang dibuat dengan *Akta* di bawah tangan, dan Perjanjian kredit yang dibuat dengan Akta Notaris.<sup>130</sup>

Perjanjian kredit yang dibuat baik dengan akta di bawah tangan maupun dengan akta notaris, pada umumnya dibuat dengan bentuk perjanjian baku, dengan cara kedua kedua belah pihak, yaitu pihak bank dan nasabah menandatangani suatu perjanjian yang sebelumnya telah dipersiapkan isi atau klausula-klausulanya oleh pihak

---

<sup>130</sup> Lihat Sutan Remy Sjahdeini (I), op.Cit., hal. 182-183.

bank dalam bentuk formulir yang telah dicetak. Dalam hal perjanjian kredit bank dibuat dengan akta notaris, maka bank akan meminta notaris berpedoman kepada model dan klausula perjanjian kredit dari bank bersangkutan.

Berbeda dengan lazimnya perjanjian baku, pada perjanjian kredit bank, disamping mewakili dirinya sendiri sebagai kreditur, bank juga mengemban kepentingan masyarakat, antara lain masyarakat penyimpan dana dan kepentingan sistem moneter Indonesia. Atas dasar pertimbangan itu, wajar apabila di dalam perjanjian kredit atau dalam pelaksanaannya, ada sikap dan klausula bank yang dimaksudkan untuk mempertahankan eksistensi bank atau dalam rangka melaksanakan kebijakan pemerintah atau *public-policy* di bidang ekonomi dan atau moneter.

Perjanjian kredit bank atau biasa disingkat dengan perjanjian kredit, termasuk perjanjian kredit pemilikan rumah (KPR) RSS/RS pada umumnya mengandung klausula-klausula sebagai berikut:<sup>131</sup>

- a. Klausula tentang maksimum kredit, jangka waktu, tujuan, bentuk kredit dan batas izin tarik;
- b. Klausula tentang bunga, *commitment fee*, dan denda kelebihan tarik;
- c. Klausula tentang kuasa bank untuk melakukan pembebanan atas rekening giro dan rekening pinjanaan nasabah debitur;
- d. Klausula tentang *representations and warranties* yaitu pernyataan nasabah mengenai fakta-fakta yang menyangkut status hukum, keadaan keuangan dan harta kekayaan debitur pada saat kredit diberikan;
- e. Klausula tentang *conditions precedent*, yaitu syarat tangguh yang harus dipenuhi terlebih dahulu oleh nasabah debitur, sebelum bank berkewajiban menyediakan dana yang hendak digunakan debitur pertama kali;
- f. Klausula tentang agunan kredit atau pembebanan hak tanggungan, termasuk asuransinya;
- g. Klausula tentang berlakunya syarat dan ketentuan hubungan rekening koran bagi perjanjian kredit yang bersangkutan;

---

<sup>131</sup> Lihat Sutan Remy Sjahdeini (I), Loc.Cit. hal. 178-179.

- h. Klausula tentang *affirmative covenants*, yaitu janji-janji nasabah debitur untuk melakukan hal-hal tertentu selama perjanjian kredit masih berlaku;
- i. Klausula tentang *negative covenants*, yaitu janji-janji nasabah debitur untuk tidak melakukan hal-hal tertentu selama perjanjian kredit masih berlaku;
- j. Klausula tentang *financial covenants*, yaitu janji-janji nasabah debitur untuk menyampaikan laporan keuangan dan memelihara posisi keuangan pada taraf tertentu;
- k. Klausula tentang tindakan yang dapat diambil oleh bank dalam rangka pengawasan, pengamanan, penyelamatan dan penyelesaian kredit;
- l. Klausula tentang *event of default*, yaitu peristiwa yang apabila terjadi, memberikan hak pada bank untuk secara sepihak mengakhiri perjanjian kredit: dan untuk seketika dan sekaligus menagih seluruh *outstanding* kredit;
- m. Klausula tentang *arbitrase*, yaitu penyelesaian perbedaan pendapat atau *dispute* melalui badan arbitrase ad hoc atau *arbitrase* institusional;
- n. Klausula tentang *miscellaneous provisions* atau *boiler plate provisions*, yaitu bunga rampai dan ketentuan tambahan yang belum tertampung secara khusus dalam klausula lain yang telah ada.

### D.2.3 Klausula yang Memberatkan Debitur dalam Perjanjian KPR

Di dalam penelitian yang dilakukan Sjahdeini terhadap berbagai formulir perjanjian kredit bank di Jakarta, ditemukan berbagai klausula yang memberatkan nasabah debitur. Beberapa diantara klausula itu adalah antara lain:<sup>132</sup>

- 1. Kewenangan bank untuk sewaktu-waktu tanpa alasan apapun dan tanpa pemberitahuan sebelumnya secara sepihak menghentikan ijin tarik kredit;
- 2. Kewenangan bank secara sepihak menentukan harga jual dan barang agunan dalam kredit nasabah debitur macet;

---

<sup>132</sup> Lihat Sutan Remy Sjahdeini (l), Op.Cit., hal. 193-239

3. Kewajiban nasabah debitur untuk tunduk kepada segala petunjuk dan peraturan bank yang telah ada dan yang masih akan ditetapkan kemudian oleh bank;
4. Keharusan nasabah debitur untuk tunduk kepada syarat dan ketentuan umum bank, tanpa diberi kesempatan untuk mengetahui dan memahami syarat-syarat dan ketentuan itu;
5. Pemberian kuasa dan nasabah debitur yang tidak dapat dicabut kembali kepada bank untuk dapat melakukan segala tindakan yang dipandang perlu oleh bank;
6. Pembuktian kelalaian nasabah debitur secara sepihak oleh pihak bank semata.

### **D.3 Kedudukan Hak Tanggungan sebagai Hak Jaminan Atas Tanah**

#### **D.3.1 Hukum yang Mengatur Hak Tanggungan (HT) sebagai Hak Jaminan Atas Tanah**

Hak tanggungan sebagai lembaga hak jaminan atas tanah ditemukan dasar pengaturannya sebagai berikut:<sup>133</sup>

1. UU No.5 Tahun 1960 (UUPA):  
Di dalam Pasal-Pasal 25, 33, 39 dan 51 diatur mengenai hak-hak atas Tanah, yaitu Hak Milik (NM). Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Guna Usaha (HGU) yang dapat dijadikan sebagai obyek hak tanggungan, dan perintah pengaturan hak tanggungan lebih lanjut dalam sebuah undang-undang;
2. UU No.4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (Lembaran Negara 1996 Nomor 42; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3632);
3. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN
  - a. PMNA No.3 Tahun 1996 Tentang Sentuk Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan. Akta Pemberian Hak Tanggungan, Buku Tanah Hak Tanggungan, dan Sertifikat Hak Tanggungan;
  - b. PMNA No.4 Tahun 1996 Tentang Penetapan Batas Waktu Penggunaan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan Untuk Menjamin Pelunasan Kredit-kredit tertentu;
  - c. PMNA No.5 Tahun 1996 Tentang Pendaftaran Hak Tanggungan;

---

<sup>133</sup> Lihat Boedi Harsono (ii), Op.Cit., hal. 379-380.

4. Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tanggal 26 Mei 1996 nomor 630.1-1826 tentang Pembuatan Buku Tanah dan Sertifikat Hak Tanggungan;
5. Selama belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur, dengan memperhatikan pasal 14 dan 26 UUHT, maka aturan mengenai eksekusi hipotik yang berlaku terhadap eksekusi Hak Tanggungan adalah Pasal 224 HIR dan Pasal 258 RBG;
6. Sepanjang tidak bertentangan dengan UUHT menurut Pasal 25 UUHT, semua ketentuan perundangan mengenai pembebanan HT kecuali tentang Hipotik dan *Credietverband*, dinyatakan tetap berlaku sampai ditetapkan peraturan pelaksanaan UUHT.

### **D.3.2 Hubungan antara Hak Jaminan Fidusia dengan Hak Tanggungan**

Hak-hak yang bersifat memberikan jaminan diatur di dalam maupun di luar Kitab Undang Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Hak-hak Jaminan itu antara lain adalah Privelege, Gadai, Hipotik dan atau Hak Tanggungan, *Credietverband* dan Hak Fidusia. Hak jaminan hanya memberikan jaminan (*zekereid*) bagi pemenuhan suatu prestasi berupa sejumlah uang. Dengan kata lain, hak jaminan kebendaan tidak mempunyai kedudukan yang berdiri sendiri, melainkan bersifat *accessoir* terhadap perjanjian pokok.

Di dalam Pasal 1131 KUH Perdata dinyatakan bahwa, *segala kebendaan seorang debitur, baik yang bergerak maupun tidak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang akan ada kemudian, menjadi jaminan untuk segala perikatan pribadi debitur tersebut*”, Dengan kata lain, hak jaminan dapat timbul dan obyek benda tidak bergerak dan benda bergerak. Hak jaminan atas benda tidak bergerak berupa tanah disebut dengan Hak Tanggungan, sebagaimana diatur dalam UU No. 4 Tahun 1996. Sedangkan hak jaminan untuk benda bergerak yang banyak digunakan saat ini adalah Gadai dan Jaminan Fidusia.

Fidusia adalah pengalihan hak kepemilikan suatu benda atas dasar kepercayaan dengan ketentuan bahwa benda yang hak kepemilikannya tersebut tetap dalam penguasaan pemilik benda. UU yang berkaitan dengan Jaminan Fidusia adalah UU No. 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Pemukiman, khususnya Pasal 15 yang menyatakan bahwa rumah yang dibangun di atas tanah milik pihak lain dapat dibebani Fidusia. Selain itu UU No. 16 Tahun 1985, mengatur tentang Hak Milik atas satuan rumah susun yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Fidusia, jika hak atas tanahnya Hak Pakai atas tanah negara.

Jaminan Fidusia, pada awalnya terbatas pada obyek kekayaan benda bergerak berwujud dalam bentuk benda dalam persediaan (*inventory*), benda dagangan, piutang, peralatan mesin dan kendaraan bermotor. Namun demikian dalam perkembangan selanjutnya guna memenuhi kebutuhan masyarakat yang terus berkembang, dengan berlakunya UU No. 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia, benda yang menjadi obyek Jaminan Fidusia diberikan pengertian yang lebih luas, meliputi juga benda bergerak yang berwujud maupun tak berwujud, dan benda tak bergerak termasuk yang berupa bangunan di atas Tanah milik orang lain yang tak dapat dibebani dengan hak tanggungan sebagaimana ditentukan dalam UU No. 4 Tahun 1996.<sup>134</sup>

Secara lebih eksplisit, menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 UU No 42 Tahun 1999, yang dimaksud dengan Jaminan Fidusia adalah *“Hak jaminan atas benda bergerak baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud dan benda tidak bergerak khususnya bangunan yang tidak dapat dibebani hak tanggungan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, yang tetap berada dalam penguasaan Pemberi Fidusia, sebagai agunan bagi pelunasan utang tertentu*

---

<sup>134</sup> Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang No. 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia



*yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada Penerima Fidusia terhadap kreditur lainnya.“*

Pemberi Fidusia adalah orang perseorangan atau korporasi pemilik benda yang menjadi obyek Jaminan Fidusia. Sedangkan Penerima Fidusia adalah orang perseorangan atau korporasi yang mempunyai piutang yang pembayarannya dijamin dengan Jaminan Fidusia. Jaminan Fidusia merupakan perjanjian ikutan (accesoir) dan suatu perjanjian pokok yang menimbulkan kewajiban bagi para pihak untuk memenuhi suatu prestasi. Pembebanan benda dengan jaminan fidusia harus dibuat dengan akta notaris dalam bahasa Indonesia dan merupakan Akta Jaminan Fidusia.

### **D.3.3 Obyek Hak Tanggungan**

Berdasarkan ketentuan Pasal. 1 ayat (i) UUHT dinyatakan bahwa, Hak Tanggungan adalah *“Hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.”*

Unsur-unsur pokok Hak tanggungan adalah:<sup>135</sup>

1. Hak Tanggungan adalah hak jaminan untuk pelunasan utang;
2. Obyek Hak Tanggungan adalah hak atas tanah sesuai UUPA;
3. Hak Tanggungan dapat dibebankan atas tanahnya (hak atas tanah) saja, tetapi dapat juga berikut benda-benda lain yang merupakan kesatuan dengan tanah itu;
4. Utang yang dijamin harus suatu utang tertentu;

---

<sup>135</sup> Lihat Sutan Remy Sjahdeini dalam *Hak Tanggungan: Asas-asas, Ketentuan-ketentuan Pokok dan Masalah-masalahnya yang Dihadapi oleh Perbankan (Suatu Kajian Mengenai Hak Tanggungan)*, Airlangga University Press, Surabaya, 1996, hal. 1-8.

5. Memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur lain;

Untuk dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak jaminan atas tanah, maka harus dipenuhi syarat-syarat seperti berikut.<sup>136</sup>

1. Dapat dinilai dengan uang, *karena* utang yang dijamin berupa uang;
2. Termasuk hak yang terdaftar dalam daftar umum, karena memenuhi syarat publisitas;
3. Mempunyai sifat dapat dipindahtangankan, karena apabila debitur cidera janji benda yang dijadikan jaminan akan dapat dijual di muka umum;
4. Memerlukan penunjukan dengan undang-undang.

Di dalam Pasal 4 UUHT ditetapkan bahwa hak-hak atas tanah yang dapat dijadikan abyek Hak Tanggungan adalah:

1. Hak Milik (HM). Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Guna Usaha (HGU);
2. Hak Pakai Atas Negara, yang menurut ketentuan yang berlaku wajib terdaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan;
3. Bangunan rumah susun dan Hak Milik atas satuan rumah susun yang berdiri di atas tanah Hak Milik, HGB atau Hak Pakai yang diberikan oleh Negara.
4. Hak atas tanah berikut bangunan, tanaman dan hasil karya yang telah ada atau akan ada yang merupakan satu kesatuan dengan tanah tersebut dan yang merupakan milik pemegang hak atas tanah yang pembebanannya dengan tegas dinyatakan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT).

#### **D.3.4 Ciri-ciri dan Sifat-sifat Hak Tanggungan**

Berdasarkan isi ketentuan pasal-pasal dan Penjelasan UUHT dapat dikemukakan ciri dan sifat Hak Tanggungan sebagai berikut.

---

<sup>136</sup> Lihat Habib Adjie dalam *Hak Tanggungan sebagai Lembaga Jaminan Atas Tanah*, Mandar Maju, Surabaya, 2000, hal. 4-5.

#### **D.3.4.1 Ciri-ciri Hak Tanggungan**

1. Memberikan kedudukan yang diutamakan kepada pemegang haknya (*droit de preference*). Ciri seperti tercantum dalam kalimat terakhir Pasal 1 angka 1 UUHT: “... yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu, terhadap kreditur-kreditur lain.” Kemudian dalam Pasal 20 ayat (1) UUHT: “... pemegang Hak Tanggungan dengan hak mendahului daripada kreditur-kreditur lainnya.
2. Salalu mengikuti obyeknya dalam tangan siapapun obyek Hak Tanggungan itu berada (*droit de suite*).
3. Memenuhi asas spesialitas dan publisitas. Pemenuhan asas spesialitas, diatur dalam Pasal 11 UUHT mengenai muatan wajib Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT), yaitu:
  - identitas pemegang dan pemberi Hak Tanggungan
  - domisili pemegang dan pemberi Hak Tanggungan
  - jumlah utang yang dijamin
  - nilai tanggungan
  - obyek hak tanggungan

Sedangkan pemenuhan asas Publisitas, diatur dalam Pasal 13 UUHT mengenai wajib daftar Hak Tanggungan di Kantor Pertanahan setempat.

4. Mudah dan pasti pelaksanaan eksekusinya, yakni:
  - a. menjual obyek HT atas ke kuasaan sendiri melalui pelelangan umum dan mengambil pelunasan piutangnya dan hasil]. penjualan tersebut (Pasal 6 UUHT);

- b. penjualan obyek HT secara di bawah tangan, jika dengan cara tersebut akan diperoleh harga tertinggi yang menguntungkan semua pihak (Pasal 20 ayat (2) UUHT);
  - c. memberikan kemungkinan penggunaan acara Parate Eksekusi sesuai dengan Pasal 224 HIR dan Pasal 258 RRG (Pasal 26 jo Pasal 14 UUHT).
5. Obyek Hak Tanggungan tidak termasuk ke dalam boedel kepailitan Pemberi Hak Tanggungan sebelum kreditur pemegang Hak Tanggungan mengambil pelunasan dan hasil penjualan obyek Hak tanggungan (Pasal 21 UUHT)

#### **D.3.4.2 Sifat-Sifat Hak Tanggungan**

1. Hak Tanggungan tidak dapat dibagi-bagi (Pasal 2 UUHT). Artinya, Hak Tanggungan membebani secara utuh obyek HT dan setiap bagian daripadanya. Sifat ini relatif, karena ada kemungkinan dilakukan Rona Parsial apabila telah diperjanjikan dalam APHT (Pasal 2 ayat (2) UUHT).
2. Hak tanggungan bersifat aksesoir atau mengikuti perjanjian pokok, yaitu perjanjian yang menimbulkan hubungan hukum utang piutang. Dengan demikian, berakhir dan hapusnya Hak Tanggungan tergantung kepada utang yang dijamin pelunasannya itu.

#### **D.4 Tatacara Pembebanan Hak Tanggungan**

#### **D.4.1 Proses Pembebanan Hak Tanggungan**

Pembebanan Hak Tanggungan dilaksanakan melalui 2 (dua) tahap kegiatan sebagai berikut:

1. Tahap Pemberian Hak Tanggungan, yang dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang didahului dengan perjanjian utang piutang yang memuat Klausula pembebanan Hak Tanggungan;
2. Tahap Pendaftaran Hak Tanggungan oleh Kantor Pertanahan kabupaten/kotamadya setempat, yang merupakan saat lahirnya Hak Tanggungan yang dibebankan.

##### **D.4.1.1 Tahap Pemberian Hak Tanggungan**

Tahap Pemberian Hak Tanggungan, menurut Pasal 10 ayat (1) UUHT, didahului dengan janji akan memberikan Hak Tanggungan untuk jaminan pelunasan kredit tertentu sebagai klausula dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan perjanjian pokok (utang-piutang) atau perjanjian lain yang menimbulkan utang.

Pemberian Hak Tanggungan dilakukan dengan pembuatan Akta Pembebanan Hak Tanggungan (APHT) oleh PPAT. APHT dibuat rangkap 2 (dua) asli yang ditandatangani oleh Pemberi, kreditur Pemegang HT dan 2 orang saksi serta PPAT. Pembuatan APHT tidak memerlukan minuit dan tidak ada salinan *grosse* aktanya. Lembar pertama akta tersebut disimpan di kantor PPAT. Lembar kedua dan satu lembar salinannya yang sudah diparaf oleh PPAT disahkan dan diserahkan sebagai salinan kepada Kepala Kantor Pertanahan untuk pembuatan sertifikat HT, berikut

warkah-warkahnya yang harus diserahkan oleh PPAT selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah ditandatangani.

Keterlambatan pengiriman berkas tersebut di atas tidak mengakibatkan batalnya APHT, karena Kepala Kantor Pertanahan tetap wajib memprosesnya. Implikasi keterlambatan berupa segala akibat dan kerugian yang diderita para pihak, menjadi tanggung-jawab PPAT. Misalnya HT tidak dapat didaftar karena tanah obyek HT terkena peletakan sita jaminan (*beslaag*).

#### **D.4.1.2 Tahap Pendaftaran dan Pensertifikatan Hak Tanggungan**

Pendaftaran hak Tanggungan dilakukan oleh Kantor Pertanahan, dengan membuat buku tanah HT dan mencatatkannya dalam buku tanah hak atas tanah yang menjadi obyek HT serta membuat salinan buku tanah sebagai catatan pada sertifikat hak atas tanah yang dibebani HT.

Mengenai tanggal buku tanah HT adalah tanggal hari ketujuh setelah penerimaan secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftarannya dan jika hari ketujuh itu jatuh pada hari libur, buku tanahnya diberi tanggal hari kerja berikutnya. Kepastian tanggal buku tanah itu dimaksudkan agar pembuatan buku tanah HT tidak berlarut-larut sehingga tidak merugikan pihak-pihak yang berkepentingan dan tidak mengurangi jaminan kepastian hukum. Dengan adanya hari tanggal buku tanah HT maka HT itu lahir, asas publisitas terpenuhi dengan dibuatnya buku tanah HT dan HT mengikat terhadap pihak ketiga.

Dalam hal hak atas tanah yang dijadikan jaminan belum bersertifikat, tanah tersebut wajib disertifikatkan lebih dahulu sebelum dilakukan pendaftaran HT yang

bersangkutan. Waktu hari ketujuh yang ditetapkan sebagai tanggal buku tanah HT tersebut, dihitung sejak selainya pendaftaran hak atas tanah yang bersangkutan.

Sebagai tanda bukti adanya Hak Tanggungan (HT), oleh kantor pertanahan diterbitkan surat tanda bukti hak yang diberi nama Sertifikat Hak Tanggungan (Pasal 14 ayat 1 UUHT). Dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 33 Tahun 1996 disebutkan bahwa “Sertifikat HT terdiri: atas salinan buku tanah hak tanggungan dan salinan APHT-nya yang dibuat oleh Kepala Kantor pertanahan, yang dijilid menjadi satu dalam sampul dokumen yang bentuknya ditetapkan berdasarkan peraturan itu. Untuk memberikan kekuatan eksekutorial sesuai Pasal 224 HIR dan 258 RBg, maka pada sampul sertifikat HT diberi irah-irah kalimat “DEMIL Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.

#### **D.4.1.3 Hapusnya Hak Tanggungan**

Berdasarkan Pasal 18 UUHT, ditentukan bahwa:

1. Hak Tanggungan hapus karena hal-hal sebagai berikut:
  - a. Hapusnya hutang yang dijamin dengan HT;
  - b. Dilepaskannya HT oleh Pemegang HT;
  - c. Pembersihan HT berdasarkan peringkat yang ditetapkan oleh Ketua Pengadilan Negeri;
  - d. Hapusnya Hak atas tanah yang dibebani HT.
2. Hapusnya HT karena dilepaskan oleh pemegangnya dilakukan dengan pemberian pernyataan tertulis mengenai dilepaskannya HT tersebut oleh pemegang HT kepada pemberi HT.

3. Hapusnya HT karena pembersihan HT berdasarkan penetapan peringkat oleh BPN, terjadi karena permohonan pembeli Hak atas tanah yang dibebani HT agar hak atas tanah yang dibelinya itu bersih dari beban HT.
4. Hapusnya HT karena hapusnya hak atas tanah yang dibebani HT, tidak menyebabkan hapusnya kredit yang dijamin.

#### **D.4.2 Isi Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT)**

Isi Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) terdiri dari isi yang wajib dan isi yang tidak wajib dicantumkan (fakultatif). Jika isi yang wajib tidak dicantumkan secara lengkap di dalam APHT, maka akibatnya APHT dinyatakan batal demi hukum (*null and void*). Sedangkan isi yang tidak wajib yang berupa janji-janji, tidak memiliki pengaruh terhadap sahnyanya akta. Para pihak bebas untuk mencantumkan atau tidak janji-janji itu dalam APHT.

##### **D.4.2.1 Isi yang Wajib Dicantumkan di Dalam APHT**

Berdasarkan Pasal 11 UUHT ditentukan isi yang wajib dicantumkan di dalam APHT sebagai berikut:

1. Nama dan Identitas Pemberi dan Pemegang Hak Tanggungan. Pemberi HT adalah pemegang Hak atas tanah dan atau pemilik benda yang merupakan satu kesatuan dengan tanah yang memiliki kewenangan melakukan perbuatan hukum terhadap obyek HT. Sedangkan Pemegang HT adalah perseorangan atau badan hukum yang memberikan kredit atau berkedudukan sebagai pihak yang berpiutang;



2. Domisili para pihak. Apabila ada pihak yang berdomisili di luar Indonesia, baginya harus pula dicantumkan suatu domisili pilihan, dan jika tidak, maka kantor PPAT tempat pembuatan APHT dianggap domisili yang dipilih;
3. Penunjukan secara jelas utang atau utang-utang yang dijamin meliputi nama dan identitas debitur, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan Pasal 10 ayat (1) UUHT.
4. Nilai tanggungan, yaitu suatu pernyataan sampai sejumlah berapa pagu atau batas utang yang dijamin dengan HT yang bersangkutan;
5. Uraian yang jelas mengenai obyek HT, meliputi rincian mengenai sertifikat hak atas tanah atau sekurang-kurangnya memuat uraian kepemilikan, letak, batas dan luas tanahnya, jika tanah itu belum terdaftar.

#### **D.4.2.2 Isi yang Tidak Wajib di Dalam APHT**

Isi yang tidak wajib dicantumkan dalam APHT, menurut Pasal 11 ayat (2) UUHT, antara lain :

1. Janji yang membatasi kewenangan pemberi HT untuk menyewakan obyek HT, kecuali dengan persetujuan tertulis lebih dahulu dan pemegang HT (kreditur);
2. Janji yang membatasi kewenangan pemberi HT untuk mengubah bentuk dan susunan obyek HT, kecuali dengan persetujuan tertulis dan pemegang HT (kreditur);
3. Janji yang memberikan kewenangan kepada kreditur untuk menyelamatkan obyek HT, jika diperlukan untuk eksekusi atau mencegah hapusnya atau dibatalkannya hak yang menjadi obyek HT karena ketentuan peraturan perundangan. Janji ini termasuk kewenangan kreditur atas biaya pemberian HT untuk mengurus

perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) dan melakukan pekerjaan lain -yaitu mengurus peningkatan HGB menjadi HM untuk menjamin agar obyek HT tidak berkurang nilainya guna pelunasan utang yang dijamin;

4. Janji bahwa pemberi HT tidak akan melepaskan haknya atas obyek HT tanpa persetujuan tertulis lebih dahulu dari kreditur pemegang HT;
5. Janji agar sertifikat hak atas tanah yang dibebani HT diserahkan kepada kreditur. Jika hal ini tidak diperjanjikan, maka sertifikat hak atas tanah itu diserahkan kembali kepada debitur pemberi HT, segera setelah proses pendaftaran HT-nya selesai.

### **BAB III**

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **A. Hasil Penelitian**

Setelah dilakukan penelitian pada pemegang Hak Guna Bangunan (HGB) untuk masyarakat golongan ekonomi lemah di Surabaya, Gresik dan Sidoarjo (SUGREDO); PT. Bank Tabungan Negara (BTN) cabang Surabaya-Pemuda; dan Kantor Pertanahan Surabaya-Citraland, tentang “Akibat Hukum Kebijakan Deregulasi Peningkatan Hak Atas Tanah Perumahan terhadap Perjanjian KPR yang memuat Klausula Pembebanan Hak Tanggungan”, maka dapat disajikan data-data sebagai berikut :

#### **A.1. Keadaan Sosial Ekonomi Responden, Kepemilikan Tanah dan Pemahaman terhadap Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah**

##### **A.1.1. Keadaan Sosial Ekonomi Responden**

**Tabel 1**

**Responden menurut Tingkat Pendidikan**

<b>No.</b>	<b>Tingkat Pendidikan</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase (%)</b>
1.	Tamat SD	-	-
2.	Tamat SMP	24	24.74 %
3.	Tamat SMA	36	37.11 %
4.	Tamat Diploma/Akademi	10	10.31 %
5.	Tamat S1	19	19.59 %
6.	Tamat S2/S3	8	8.25 %

<b>Total Jawaban</b>	<b>97</b>	<b>100 %</b>
----------------------	-----------	--------------

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban, meskipun tidak ada satupun yang tidak lulus SD, sebagian besar responden yaitu 60 orang atau 61.85 % berlatar tingkat pendidikan SMA ke bawah, yang terdiri dari 24 responden atau 24.74 % berlatar pendidikan tamat SMP, dan 36 responden atau 37.11 % adalah berpendidikan tamat SMA. Sedangkan sisanya, sebanyak 37 responden atau 38.15 % berpendidikan Akademi/diploma dan Sarjana/Pascasarjana, terdiri atas 10 responden atau 10.31 % pemegang hak atas tanah berlatar pendidikan tamat Diploma/sarjana muda, 19 responden atau 19.59 % adalah sarjana S1, dan 8 orang responden atau 8.25 % berpendidikan Pascasarjana S2/S3.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang berpendidikan akademi atau universitas, maka responden pemilik rumah yang berpendidikan SMA ke bawah ternyata jauh lebih banyak.

**Tabel 2**

**Responden menurut Pekerjaan/Mata Pencaharian**

<b>No.</b>	<b>Pekerjaan/Mata Pencaharian</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase (%)</b>
1.	Tidak Bekerja	-	-
2.	Wiraswasta	6	6.19 %
3.	PNS	78	80.41 %
4.	Pengusaha	4	4.12 %
5.	Profesional	9	9.28 %

6.	Lain-lain ....(Pensiunan dll)		
<b>Total Jawaban</b>		<b>97</b>	<b>100 %</b>

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban, sebagian besar responden yaitu 78 orang atau 80.41 % berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sedangkan lainnya, sebanyak 9 responden atau 9.28 % bekerja sebagai profesional, 6 responden atau 6.19 % pemegang hak atas tanah memiliki mata pencaharian sebagai wiraswasta, dan hanya 4 responden atau 4.12 % yang berprofesi sebagai pengusaha.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang bekerja atau berprofesi sebagai pengusaha, wiraswasta, atau profesional, maka pemilik rumah yang menjadi responden dalam penelitian ini hampir seluruhnya bekerja sebagai pegawai negeri sipil.

**Tabel 3**

**Responden menurut Penghasilan/Gaji Per Bulan**

No.	Penghasilan/Gaji	Jumlah	Persentase (%)
1.	< Rp. 1.000.000,00	-	-
2.	Rp.1.000.000,00 – Rp.1.500.000,00	<b>13</b>	<b>13.40 %</b>
3.	Rp.1.500.000,00 – Rp.2.000.000,00	<b>61</b>	<b>62.89 %</b>
4.	Rp.2.000.000,00 – Rp.2.500.000,00	<b>21</b>	<b>11.34 %</b>
5.	> Rp.3.500.000,00	<b>2</b>	<b>2.06 %</b>
<b>Total Jawaban</b>		<b>97</b>	<b>100%</b>

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban, sebagian besar responden yaitu 74 orang atau 76.29 % berpenghasilan perbulan Rp. 2.000.000,00 kebawah, yang terdiri dari 61 orang responden atau 62.89 % berpenghasilan perbulan antara Rp. 1.500.000,00-Rp. 2.000.000,00, 21 responden atau 11.4 % bergaji/berpenghasilan antara Rp. 2.000.000,00-Rp. 2.500.000,00, dan hanya 2 responden atau 2.06 % dari pemegang hak atas tanah yang berpenghasilan di atas Rp. 43000.000,00. Sedangkan sisanya, sebanyak 13 responden atau 13,40 persen berpenghasilan antara Rp.1.000.000,00-Rp. 1.500.000,00.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang berpenghasilan diatas Rp. 2.000.000,00 , maka responden pemilik rumah yang berpenghasilan Rp. 2.000.000,00 ke bawah jauh lebih banyak. Namun demikian, meskipun tidak ada responden yang berpenghasilan dibawah Rp. 1.000.000,00, kategori responden yang berpenghasilan antara Rp.1.500.000,00-Rp. 2.000.000,00 adalah kelompok yang terbanyak.

**Tabel 4**

**Responden menurut jumlah anggota keluarga**

<b>No.</b>	<b>Jumlah anggota keluarga</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase (%)</b>
1.	2 orang	<b>9</b>	<b>9.28 %</b>
2.	3 orang	<b>14</b>	<b>14.43 %</b>
3.	4 orang	<b>47</b>	<b>48.45 %</b>
4.	5 orang	<b>23</b>	<b>23.71 %</b>
5.	Lebih dari 5 orang	<b>4</b>	<b>4.12 %</b>

<b>Total Jawaban</b>	<b>97</b>	<b>100%</b>
----------------------	-----------	-------------

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban, sebagian besar dari mereka mempunyai jumlah anggota keluarga lebih dari 3 orang, yaitu 74 responden atau 76.28 %, yang terdiri dari 47 responden atau 48.45 % memiliki anggota keluarga sebanyak 4 orang, 23 responden atau 23.71 % mempunyai 5 orang anggota keluarga, dan hanya 4 responden atau 4.12 % yang memiliki lebih dari 5 anggota keluarga. Sedangkan sisanya, sebanyak 23 responden atau 23.71 % mempunyai anggota keluarga kurang dari 4 orang, yaitu 14 responden atau 14.49 % pemegang hak atas tanah memiliki 3 orang anggota keluarga, dan 9 responden atau 9.28 % yang memiliki anggota keluarga hanya 2 orang.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang mempunyai anggota keluarga 3 orang atau 2 Orang, maka jumlah responden yang mempunyai anggota keluarga 4 orang keatas, ternyata jauh lebih banyak.

#### **A.1.2. Kepemilikan Hak Atas Tanah Perumahan**

**Tabel 5**

**Responden menurut Lokasi Perumahan**

<b>No.</b>	<b>Lokasi Perumahan</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase (%)</b>
1.	Surabaya	<b>30</b>	<b>30.93 %</b>
2.	Gresik	<b>38</b>	<b>39.18 %</b>
3.	Sidoarjo	<b>29</b>	<b>29.90 %</b>
4.	.....		

<b>Total Jawaban</b>	<b>97</b>	<b>100%</b>
----------------------	-----------	-------------

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa dari jumlah responden pemegang Hak atas tanah perumahan yang berdomisili atau bertempat tinggal di Gresik sebanyak 38 orang atau 39.18 %, sedangkan 30 responden atau 30.93 % diantara mereka berdomisili atau bertempat tinggal di Surabaya. Sedangkan lainnya, sebanyak 29 responden atau 29.90 % berdomisili atau bertempat tinggal di Sidoarjo.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa penyebaran responden untuk masing-masing lokasi relatif merata, meskipun jumlah responden yang berdomisili di Gresik sedikit lebih banyak (38 responden) dibandingkan dengan responden yang berdomisili di Surabaya (30 responden) dan Sidoarjo (29 responden).

**Tabel 6**

**Responden menurut tipe rumah yang dimiliki**

<b>No.</b>	<b>Tipe rumah yang dipunyai</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase (%)</b>
1.	Tipe 21	<b>14</b>	<b>14.43 %</b>
2.	Tipe 27	<b>35</b>	<b>36.08 %</b>
3.	Tipe 36	<b>37</b>	<b>38.14 %</b>
4.	Tipe 45	<b>5</b>	<b>5.15 %</b>
5.	Tipe menengah (tipe 70 keatas)	<b>6</b>	<b>6.19 %</b>
6.	Tipe real estate	-	-
<b>Total Jawaban</b>		<b>97</b>	<b>100%</b>

Sumber : Data Primer (angket)



Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban, sebagian besar responden yaitu 86 orang atau 88.65 % memiliki dan atau mengambil rumah paling besar tipe 36, yaitu 37 responden atau 38.14 % pemegang Hak atas tanah perumahan tipe 36, sementara sebanyak 35 responden atau 36.06 % dari mereka mempunyai rumah tipe 27, dan ada 14 responden atau 14.43 % yang mengambil rumah tipe 21.

Sedangkan sisanya, sebanyak 11 responden atau 11 persen pemegang hak, mengambil rumah tipe 45 keatas, yaitu 5 responden atau 5.15 % memiliki rumah dengan tipe 45, dan hanya 6 responden atau 6.19 % yang mengambil rumah tipe menengah (tipe 70 keatas).

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang memiliki dan atau mengambil rumah tipe 45 keatas, maka responden pemilik rumah yang mempunyai dan atau mengambil rumah tipe 36 kebawah, ternyata jauh lebih banyak.

**Tabel 7**

**Responden menurut luas tanah yang dimiliki**

<b>No.</b>	<b>Luas tanah yang dimiliki</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase (%)</b>
1.	60 M2 - 72 M2	<b>14</b>	<b>14.43 %</b>
2.	72 M2 - 100 M2	<b>56</b>	<b>57.73 %</b>
3.	100 M2 - 132 M2	<b>15</b>	<b>15.46 %</b>
4.	132 M2 - 200 M2	<b>5</b>	<b>5.15 %</b>
5.	200 M2 - 400 M2	<b>7</b>	<b>7.22 %</b>
6.	400 M2 – 600 M2	<b>-</b>	<b>-</b>

7.	>600 M2	-	-
<b>Total Jawaban</b>		<b>97</b>	<b>100%</b>

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban, meskipun tidak ada satupun yang memiliki rumah dengan luas tanah diatas 400 M2, sebagian besar responden yaitu 70 orang atau 72.16 % memiliki rumah dengan luas tanah yang tidak lebih dari 100 M2, yaitu 56 responden atau 57.73 % memiliki atau mengambil rumah dengan luas tanah antara 72 M2-100 M2, dan 14 responden atau 14.43 % memiliki rumah dengan luas tanah antara 60 M2-72 M2. Sedangkan sisanya, sebanyak 27 responden atau 27.73 % memiliki rumah dengan luas tanah diatas 100 M2, yaitu 15 responden atau 15.46 % memiliki atau mengambil rumah dengan luas tanah antara 100 M2-132 M2, dan 5 responden atau 5.15 % memiliki rumah dengan luas tanah antara 132 M2 – 200 M2. Sedangkan sisanya, sebanyak 7 responden atau 7.22 % memiliki rumah dengan luas tanah antara 200 M2 - 400 M2.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang memiliki rumah dengan luas tanah diatas 100 M2, maka responden pemilik rumah dengan luas tanah dibawah 100 M2, ternyata jauh lebih banyak.

**Tabel 8**

**Responden menurut jenis kepemilikan hak atas tanah**

<b>No.</b>	<b>Jenis (kepemilikan) Hak atas tanah</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase (%)</b>
1.	Hak Sewa	-	-

2.	Hak Pakai	-	-
3.	Hak Guna Bangunan (HGB)	<b>85</b>	<b>87.63 %</b>
4.	Peningkatan HGB ke Hak Milik	<b>12</b>	<b>12.37 %</b>
5.	Hak Guna Usaha (HGU)	-	-
6.	Hak lain .....	-	-
<b>Total Jawaban</b>		<b>97</b>	<b>100%</b>

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban, sebagian besar responden yaitu 85 orang atau 87.63 % memiliki rumah dengan status tanah Hak Guna Bangunan (HGB).. Sedangkan sisanya, sebanyak 12 responden atau 12.37 % memiliki rumah dengan status tanah sudah berupa Hak Milik (HM).

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang sudah memiliki rumah dengan status HM, maka ternyata hampir seluruh responden memiliki rumahnya dengan status tanah masih berupa HGB.

**Tabel 9**

**Responden menurut jangka berlaku Hak atas tanah**

<b>No.</b>	<b>Jangka waktu berlaku HGB</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase (%)</b>
1.	5 tahun	-	-
2.	10 tahun	-	-
3.	20 tahun	<b>31</b>	<b>31.96 %</b>
4.	30 tahun	<b>66</b>	<b>68.04 %</b>

5.	.....		
<b>Total Jawaban</b>		<b>97</b>	<b>100%</b>

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban, sebagian besar responden yaitu 66 orang atau 68.04 % memiliki rumah dengan status tanah Hak Guna Bangunan (HGB) berjangka waktu 30 tahun. Sedangkan sisanya, sebanyak 31 responden atau 31.96% memiliki rumah dengan status tanah Hak Guna Bangunan (HGB) yang berjangka waktu 20 tahun.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang memiliki rumah dengan status HGB yang berjangka waktu 20 tahun, maka jumlah pemegang hak atas tanah dengan status HGB berjangka waktu 30 tahun, ternyata jauh lebih banyak.

### A.1.3. Fasilitas Perolehan Kredit Pemilikan Rumah (KPR)

**Tabel 10**

#### **Responden menurut Bank/Kreditur Pemberi KPR**

<b>No.</b>	<b>Bank/Kreditur KPR</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase (%)</b>
1.	BNI	-	-
2.	BTN	<b>89</b>	<b>91.75 %</b>
3.	Bank Mandiri	<b>5</b>	<b>5.15 %</b>

4.	Bank Danamon	3	3.09 %
5.	Bank .....		
<b>Total Jawaban</b>		<b>97</b>	<b>100%</b>

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban, sebagian besar responden yaitu 89 orang atau 91.75 % memiliki rumah Hak Guna Bangunan (HGB) dengan fasilitas KPR dari Bank Tabungan Negara (BTN). Sedangkan sisanya, sebanyak 5 responden atau 5.15 % memiliki dan atau membeli rumah mereka melalui Bank Mandiri, dan hanya 3 responden atau 3.09 % yang menggunakan KPR Bank Danamon

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang memiliki rumah dengan fasilitas KPR dari Bank Mandiri dan Bank Danamon, maka ternyata hampir seluruh responden memiliki rumahnya dengan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) BTN.

**Tabel 11**

**Responden menurut jangka waktu KPR berjalan**

<b>No.</b>	<b>Jangka waktu KPR berjalan</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase (%)</b>
1.	<5 tahun	-	-
2.	5 tahun -10 tahun	26	26.80 %

3.	10 tahun - 15 tahun	<b>64</b>	<b>65.98 %</b>
4.	>15 tahun	<b>7</b>	<b>7.22 %</b>
5.	.....		
<b>Total Jawaban</b>		<b>97</b>	<b>100%</b>

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban, sebagian besar responden yaitu 64 orang atau 65.98 % telah memiliki rumah dengan lama jangka waktu KPR yang sudah berjalan antara 10 tahun – 15 tahun. Sedangkan sisanya, sebanyak 26 responden atau 26.80 % telah memiliki rumah mereka dengan lama jangka waktu KPR berjalan 5 tahun – 10 tahun, dan ada 7 responden atau 7.22 % yang sudah berjalan lebih dari 15 tahun.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang jangka waktu KPRnya sudah berjalan antara 5-10 tahun dan atau lebih dari 15 tahun, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang jangka waktu KPRnya sudah berjalan antara 10-15 tahun, ternyata jauh lebih banyak.

**Tabel 12**

**Responden menurut besar angsuran/cicilan perbulan**

<b>No.</b>	<b>Angsuran/cicilan per bulan</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase (%)</b>
1.	<Rp.100.000,00	<b>39</b>	<b>40.21 %</b>
2.	Rp. 100.000,00-Rp.200.000,00	<b>19</b>	<b>19.59 %</b>

3.	Rp. 201.000,00-Rp.300.000,00	<b>14</b>	<b>14.43 %</b>
4.	Rp. 301.000,00-Rp.400.000,00	<b>4</b>	<b>4.12 %</b>
5.	>Rp.400.000,00	<b>21</b>	<b>21.65 %</b>
<b>Total Jawaban</b>		<b>97</b>	<b>100%</b>

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban, sebagian besar responden yaitu 72 orang atau 74.23 % membayar angsuran atau cicilan KPRnya perbulan Rp. 300.000,00 kebawah, yaitu sebanyak 39 orang responden atau 40.21 % membayar angsuran atau cicilan KPRnya perbulan kurang dari Rp. 100.000,00, 19 responden atau 19.59% membayar angsuran atau cicilan KPRnya perbulan antara Rp. 100.000,00-Rp. 200.000,00, dan ada 14 responden atau 14.43 % dari mereka membayar angsuran atau cicilan KPRnya perbulan antara Rp. 201.000,00 - Rp. 300.000,00. Sedangkan sisanya, 4 orang responden atau 4.12 % dari mereka membayar angsuran atau cicilan KPRnya perbulan antara Rp. 301.000,00 - Rp. 400.000,00, dan diperoleh data ada 21 responden atau 21.65 % membayar angsuran atau cicilan KPRnya perbulan lebih dari Rp. 400.000,00.

Dengan demikian, dapat diketahui meskipun sebagian besar responden membayar angsuran atau cicilan KPRnya perbulan Rp. 300.000,00 kebawah, namun jumlah responden yang membayar angsuran atau cicilan KPRnya perbulan lebih dari Rp. 400.000,00 cukup signifikan (22 responden atau 22 persen).

**Tabel 13**

**Responden menurut status pelunasan KPR**

<b>No.</b>	<b>Status Pelunasan KPR</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase (%)</b>
------------	-----------------------------	---------------	-----------------------

1.	Sudah lunas	<b>12</b>	<b>12.37 %</b>
2.	Hampir lunas (<5 tahun)	<b>36</b>	<b>37.11 %</b>
3.	Masih lama (>5 tahun)	<b>49</b>	<b>50.52 %</b>
4.	.....		
<b>Total Jawaban</b>		<b>97</b>	<b>100%</b>

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban, sebagian besar responden yaitu 85 orang atau 87.63 % menyatakan bahwa status KPR mereka masih belum lunas, yaitu 49 responden atau 50.52 % menyatakan bahwa status pelunasan KPRnya masih lama atau diatas 5 tahun, dan 36 responden atau 37.11 % menyatakan bahwa status pelunasan KPRnya hampir lunas atau kurang dari 5 tahun. Sedangkan sisanya, sebanyak 12 responden atau 12.37 % yang menyatakan bahwa KPRnya telah lunas.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan KPRnya sudah dilunasi, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan KPRnya belum lunas jangka, ternyata jauh lebih banyak.

#### **A.1.4. Realisasi Pembebanan Hak Tanggungan (HT)**

**Tabel 14**

**Responden menurut Status Pembebanan HT**



<b>No.</b>	<b>Status Pembebanan HT</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase (%)</b>
1.	Sudah (dibuat) APHT nya	<b>12</b>	<b>12.37 %</b>
2.	Belum (dibuat) APHT nya	<b>85</b>	<b>87.63 %</b>
3.	Dalam proses APHT	-	-
4.	.....	-	-
<b>Total Jawaban</b>		<b>97</b>	<b>100%</b>

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban, sebagian besar responden yaitu 85 orang atau 87.63 % menyatakan bahwa status KPR mereka masih belum dibuatkan atau diikat dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) diatas HGB rumah mereka. Sedangkan sisanya, sebanyak 12 responden atau 12.37 % yang menyatakan bahwa KPRnya telah dibuat APHTnya.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan KPRnya sudah diikat dengan APHT, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan KPRnya belum dibuatkan APHTnya, ternyata jauh lebih banyak.

**Tabel 15**

### Responden menurut Pengikatan dengan SKMHT

No.	Pengikatan dengan SKMHT	Jumlah	Persentase (%)
1.	Sudah dibuat SKMHT	85	87.63 %
2.	Belum dibuat SKMHT	-	-
3.	Lain-lain (Pembaruan KPR)	12	12.37 %
<b>Total Jawaban</b>		<b>97</b>	<b>100%</b>

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban, sebagian besar responden yaitu 85 orang atau 87.63 % menyatakan bahwa status KPR mereka sudah diikat dengan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT). Sedangkan sisanya, sebanyak 12 responden atau 12.37 % yang menyatakan bahwa KPRnya telah diperbarui (lain-lain).

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan KPRnya sudah diperbarui (lai-lain), maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan KPRnya sudah diikat dengan SKMHT, ternyata jauh lebih banyak.

**Tabel 16**

### Responden menurut Pengikatan bentuk lain

No.	Pengikatan bentuk lain	Jumlah	Persentase (%)
1.	Akta pengakuan hutang	97	100%
2.	Fidusia (FEO)	-	-
3.	Personeel guarantee	-	-
4.	Corporate guarantee	-	-
5.	Lain-lain.....	-	-
<b>Total Jawaban</b>		<b>97</b>	<b>100%</b>

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban, semua responden yaitu 97 orang atau 100% menyatakan bahwa status KPR mereka selain sudah diikat dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT), atau Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT), pihak Bank/Kreditur juga mengikat mereka dengan Akta Pengakuan Hutang (APH). Tidak satupun responden yang menjawab bahwa KPR mereka juga diikat dengan Fidusia (FEO), jaminan perorangan (personeel guarantie), atau jaminan lembaga (corporate guarantie)

#### A.1.5. Pemahaman tentang Kebijakan Deregulasi Peningkatan Hak Atas

##### Tanah Perumahan

**Tabel 17**

#### Responden menurut Pengetahuan tentang Deregulasi Perubahan Status

##### Hak atas tanah Perumahan

No	Komponen Pengetahuan	Jawaban Responden						Jumlah	
		Belum Tahu	%	Tahu, Belum Mengerti	%	Paham, Mengerti	%	Σ	Σ %
1	Pemberian HM atas tanah perumahan untuk RSS/RS (1997)	82	84.54%	14	14.43%	1	1.03 %	97	100%
2	Perluasan pemberian HM RSS/RS yang habis masa berlakunya (1997)	84	86.60%	12	12.37%	1	1.03%	97	100%
3	Pemberian HM atas tanah rumah tinggal yang dibeli PNS dari pemerintah (1998)	86	88.66%	10	10.31%	1	1.03%	97	100%
4	Pemberian HM atas tanah untuk rumah tinggal yang luasnya (tidak lebih dari 600m2) (1998)	89	91.75%	7	7.22%	1	1.03%	97	100%
5	Perubahan/peningkatan HGB menjadi HM atas tanah yang dibebani HT (1998)	81	83.51%	15	15.46%	1	1.03%	97	100%

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan komponen pengetahuan nomor 1 pada tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban mengenai pemahaman mereka tentang Deregulasi Kebijakan Pemberian Hak Milik tanah Perumahan untuk RSS/RS, yang telah dikeluarkan Pemerintah pada tahun 1997, diperoleh data sebagian besar responden, yaitu 82 orang atau 84.54 % menyatakan belum tahu mengenai adanya kebijakan pemberian hak milik atas untuk golongan ekonomi lemah RSS/RS. Sedangkan sisanya, yaitu 14 responden atau 14.43 % menyatakan tahu tapi belum mengerti maksudnya, dan hanya 1 responden atau 1.03 % yang menyatakan bahwa dia paham dan mengerti tentang adanya kebijakan perubahan atau peningkatan Hak atas tanah perumahan. Dengan demikian, dibandingkan dengan responden yang tahu dan paham tentang Deregulasi Kebijakan Pemberian Hak Milik tanah Perumahan untuk RSS/RS, maka jumlah responden yang menyatakan belum tahu tentang deregulasi kebijakan itu, ternyata jauh lebih banyak.

Berdasarkan komponen pengetahuan nomor 2 pada tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban tentang pemahaman mereka tentang Kebijakan PerluasanPemberian Hak Milik atas Tanah Perumahan untuk RSS/RS yang telah habis masa berlakunya, yang telah dikeluarkan pada tahun 1997, diperoleh data sebagian besar responden, yaitu 84 orang atau 86.60 % dari mereka menyatakan belum tahu mengenai adanya kebijakan Perluasan pemberian hak milik atas untuk golongan ekonomi lemah RSS/RS yang telah habis masa berlakunya. Sedangkan sisanya, yaitu 12 responden atau 12.37 % menyatakan tahu tapi belum mengerti maksudnya, dan hanya 1 responden atau 1.03 % yang menyatakan bahwa dia paham dan mengerti tentang adanya kebijakan perluasan

pemberian HM atas tanah perumahan untuk RSS/RS yang habis masa berlakunya. Dengan demikian, dibandingkan dengan responden yang tahu dan paham tentang Kebijakan perluasan pemberian HM atas tanah perumahan untuk GEL yang habis masa berlakunya, maka jumlah responden yang menyatakan belum tahu tentang kebijakan itu, ternyata jauh lebih banyak.

Berdasarkan komponen pengetahuan nomor 3 pada tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban tentang pemahaman mereka tentang Kebijakan Pemberian HM atas Tanah untuk Rumah tinggal yang dibeli PNS dari Pemerintah, yang telah dikeluarkan pada tahun 1998, diperoleh data sebagian besar responden, yaitu 86 orang atau 88.66 % dari mereka menyatakan belum tahu mengenai adanya Kebijakan Pemberian HM atas Tanah untuk Rumah tinggal yang dibeli PNS dari Pemerintah. Sedangkan sisanya, yaitu 10 responden atau 10.31 % menyatakan tahu tapi belum mengerti maksudnya, dan hanya 1 responden atau 1.03 % yang menyatakan bahwa dia paham dan mengerti tentang adanya Kebijakan Pemberian HM atas Tanah untuk Rumah tinggal yang dibeli PNS dari Pemerintah. Dengan demikian, dibandingkan dengan responden yang tahu dan paham tentang Kebijakan Pemberian HM atas Tanah untuk Rumah tinggal yang dibeli PNS dari Pemerintah, maka jumlah responden yang menyatakan belum tahu tentang kebijakan itu, ternyata jauh lebih banyak.

Berdasarkan komponen pengetahuan nomor 4 pada tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban tentang pemahaman mereka tentang Kebijakan Pemberian HM atas Tanah untuk Rumah tinggal yang luasnya tidak lebih dari 600 M2, yang telah dikeluarkan pada tahun 1998,

diperoleh data sebagian besar responden, yaitu 89 orang atau 91.75 % dari mereka menyatakan belum tahu mengenai adanya Kebijakan Pemberian HM atas Tanah untuk Rumah tinggal yang luasnya tidak lebih dari 600 M2. Sedangkan sisanya, yaitu 7 responden atau 7.22 % menyatakan tahu tapi belum mengerti maksudnya, dan hanya 1 responden atau 1.03 % yang menyatakan bahwa dia paham dan mengerti tentang adanya Kebijakan Pemberian HM atas Tanah untuk Rumah tinggal yang luasnya tidak lebih dari 600 M2. Dengan demikian, dibandingkan dengan responden yang tahu dan paham tentang Kebijakan Pemberian HM atas Tanah untuk Rumah tinggal yang luasnya tidak lebih dari 600 M2, maka jumlah responden yang menyatakan belum tahu tentang kebijakan itu, ternyata jauh lebih banyak.

Berdasarkan komponen pengetahuan nomor 5 pada tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban pemahaman mereka tentang Kebijakan Pemberian Hak Milik tanah Perumahan untuk RSS/RS yang dibebani Hak Tanggungan, yang telah dikeluarkan pada tahun 1998, diperoleh data sebagian besar responden, yaitu 81 orang atau 83.51 % dari mereka menyatakan belum tahu mengenai adanya kebijakan pemberian hak milik atas untuk golongan ekonomi lemah RSS/RS yang dibebani Hak Tanggungan. Sedangkan sisanya, yaitu 15 responden atau 15.46 % menyatakan tahu tapi belum mengerti maksudnya, dan hanya 1 responden atau 1.03 % yang menyatakan bahwa dia paham dan mengerti tentang adanya kebijakan pemberian hak milik atas untuk golongan ekonomi lemah RSS/RS yang dibebani Hak Tanggungan. Dengan demikian, dibandingkan dengan responden yang tahu dan paham tentang Kebijakan pemberian hak milik atas untuk golongan

ekonomi lemah RSS/RS yang dibebani Hak Tanggungan, maka jumlah responden yang menyatakan belum tahu tentang kebijakan itu, ternyata jauh lebih banyak.

**Tabel 18**  
**Responden menurut Pemahaman Peningkatan HGB menjadi HM**

No	Komponen Pemahaman	Jawaban Responden						Jumlah	
		Ya	%	Tidak	%	Tidak Tahu	%	Σ	Σ %
1	Keharusan melunasi KPR, sebagai syarat persetujuan bank untuk perubahan HGB menjadi HM	83	85.57%	13	13.40%	1	1.03%	97	100%
2	HGB langsung (otomatis) berubah menjadi HM apabila nasabah melunasi KPRnya	81	83.51%	15	15.46%	1	1.03%	97	100%

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan komponen pemahaman nomor 1 pada tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban tentang pemahaman mereka tentang Keharusan melunasi KPR sebagai syarat persetujuan Bank untuk Perubahan/peningkatan HGB menjadi HM , diperoleh data sebagian besar responden, yaitu 83 orang atau 85.57 % dari mereka menyatakan ya KPR (harus) dilunasi sebelum mendapatkan persetujuan Bank untuk mengajukan HGB menjadi HM. Sedangkan sisanya, yaitu 13 responden atau 13.40 % menyatakan KPR tidak harus

dilunasi untuk mendapatkan persetujuan Bank guna mengajukan HGB menjadi HM , dan hanya 1 responden atau 1.03 % yang menyatakan bahwa dia tidak tahu mengenai syarat itu.

Dengan demikian, dibandingkan dengan responden yang menyatakan tidak harus, maka hampir seluruh jumlah responden yang menyatakan bahwa mereka harus melunasi KPR terlebih dahulu, agar mendapatkan persetujuan pihak bank/kreditur untuk perubahan/peningkatan HGB menjadi HM.

Berdasarkan komponen pemahaman nomor 2 pada tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban tentang pemahaman mereka jika KPR dilunasi maka HGB langsung otomatis akan menjadi HM, diperoleh data sebagian besar responden, yaitu 81 orang atau 83.51 % dari mereka menyatakan ya, jika KPR dilunasi maka HGB mereka langsung berubah menjadi HM. Sedangkan sisanya, yaitu 15 responden atau 15.46 % menyatakan KPR tidak langsung berubah atau meningkat menjadi HM, sekalipun KPR sudah dinyatakan lunas, dan hanya 1 responden atau 1.03 % yang menyatakan bahwa dia tidak tahu mengenai hal itu.

Dengan demikian, dibandingkan dengan responden yang menyatakan menyatakan KPR tidak langsung berubah atau meningkat menjadi HM, sekalipun KPR sudah dinyatakan lunas, maka hampir jumlah responden yang menyatakan bahwa jika KPR dilunasi maka HGB langsung otomatis akan menjadi HM, ternyata jauh lebih banyak.

**Tabel 19**  
**Status Perubahan HGB Menjadi HM**

No	Status Perubahan HGB menjadi HM	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sudah	12	12.37%



2	Dalam Proses	-	-
3	Belum	85	87.63%
<b>Jumlah Total</b>		97	100%

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah yang memberikan jawaban, sebagian besar responden yaitu 85 orang atau 87.63 % menyatakan bahwa HGB rumah mereka belum ditingkatkan menjadi HM. Sedangkan sisanya, sebanyak 12 responden atau 12.37 % yang menyatakan bahwa HGB rumah mereka sudah ditingkatkan dan berubah menjadi HM. Sementara itu, tidak satupun responden, yang menjawab bahwa mereka sedang mengajukan proses perubahan HGB menjadi HM.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan HGB atas rumahnya sudah berubah dan meningkat menjadi HM, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang HGB rumahnya belum ditingkatkan menjadi HM, ternyata jauh lebih banyak.

## **A.2. Faktor-Faktor yang mempengaruhi pemegang Hak Tanah yang memuat klausula Pembebanan HT Mengajukan peningkatan HGB menjadi HM**

### **A.2.1. Faktor-Faktor Pendorong Pemilik Tanah mengajukan HGB menjadi HM:**

**Tabel 20**

#### **Faktor-faktor Pendorong Responden**

#### **Mengajukan Perubahan HGB menjadi Hak Milik**

No	Faktor Pendorong	Jawaban Responden						Jumlah	
		Ya	%	Tidak	%	Tidak Tahu	%	Σ	Σ %
1	Kepastian hak tanpa batas waktu berlaku	75	77.32%	5	5.15%	17	17.53%	97	100%
2	Ketentraman (psikologis) rumah tangga	82	84.54%	5	5.15%	10	10.31%	97	100%

3	Prosedurnya lebih sederhana (deregulatif)	61	62.89%	12	12.37%	24	24.74%	97	100%
4	Meningkatkan harga tanah/nilai ekonomis	72	74.23%	15	15.46%	10	10.31%	97	100%
5	Menambah jumlah pinjaman	78	80.41%	7	7.22%	12	12.37%	97	100%

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan komponen faktor pendorong nomor 1 pada tabel diatas, diketahui dari responden pemegang Hak atas tanah, sebagian besar 75 orang atau 77.32 % responden memberikan jawaban bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan kepastian hukum terhadap pemegang haknya secara penuh tanpa batas waktu berlaku . Sedangkan sisanya, yaitu 5 orang atau 5.15 % responden menyatakan tidak yakin bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan kepastian hukum terhadap pemegang haknya secara penuh tanpa batas waktu berlaku. Responden yang tidak tahu sama sekali bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik memberikan kepastian hukum terhadap pemegang haknya secara penuh tanpa batas waktu adalah 17 orang atau 17.53 % responden.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan kepastian hukum terhadap pemegang haknya secara penuh tanpa batas waktu berlaku, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan kepastian hukum terhadap pemegang haknya secara penuh tanpa batas waktu, ternyata jauh lebih banyak.

Berdasarkan komponen faktor pendukung nomor 2 pada tabel diatas, diketahui bahwa sebanyak 82 orang atau 84.54 % responden yang menyatakan bahwa dengan perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan ketentraman (psikologis) dalam

rumah tangganya. Sedangkan sebanyak 5 orang atau 5.15 % responden menyatakan bahwa ketentraman (psikologis) rumah tangga mereka tidak berkaitan dengan perubahan HGB menjadi Hak Milik perumahan yang mereka tempati. Sisanya sebanyak 10 orang atau 10.31 % responden tidak tahu jika dengan perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan ketentraman (psikologis) rumah tangga mereka.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan ketentraman (psikologis) dalam rumah tangganya kepastian hukum terhadap pemegang haknya, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan ketentraman (psikologis) dalam rumah tangganya, ternyata jauh lebih banyak.

Berdasarkan komponen faktor pendukung nomor 3 pada tabel diatas, diketahui bahwa sebanyak 61 orang atau 62.89 % responden menyatakan bahwa Prosedur perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih sederhana (deregulatif) dibandingkan sebelumnya. Sedangkan sebanyak 12 orang atau 12.37 % responden menyatakan tidak yakin bahwa prosedur perubahan HGB menjadi Hak Milik akan lebih sederhana dibandingkan sebelumnya. Responden yang tidak tahu bahwa dengan prosedur perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih sederhana dibandingkan sebelumnya, adalah sebesar 24 orang atau 24.74 % responden.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan tidak tahu atau tidak setuju bahwa prosedur perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih sederhana, maka jumlah pemegang

hak atas tanah yang menyatakan bahwa prosedur perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih sederhana daripada sebelumnya, ternyata jauh lebih banyak.

Berdasarkan komponen faktor pendukung nomor 4 pada tabel diatas, diketahui bahwa sebesar 72 orang atau 74.23 % responden yang menyatakan bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan meningkatkan harga jual tanah yang mereka miliki. Sedangkan sebanyak 15 orang atau 15.46 % responden tidak begitu yakin bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik dapat meningkatkan harga jual tanah yang mereka miliki. Sisanya sebesar 10 orang atau 10.31 % responden menyatakan tidak tahu bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan dapat meningkatkan harga jual/nilai ekonomis tanah.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan tidak tahu atau tidak yakin bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan meningkatkan harga jual/nilai ekonomis tanah yang mereka miliki, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan yakin bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan meningkatkan harga jual/ tanah yang mereka miliki, ternyata jauh lebih banyak.

Berdasarkan komponen faktor pendukung nomor 5 pada tabel diatas, diketahui menurut responden sebanyak 78 orang atau 80.41 % yakin dengan perubahan HGB menjadi Hak Milik terhadap tanah perumahan mereka akan dapat menambah jumlah pinjaman di bank. Sedangkan sebanyak 7 orang atau 7.22 % responden menyatakan tidak yakin jika perubahan HGB menjadi Hak Milik terhadap tanah perumahan mereka dapat menambah jumlah pinjaman di bank. Responden yang tidak tahu bahwa

perubahan HGB menjadi Hak Milik dapat menambah jumlah pinjaman di bank sebanyak 12 orang atau 12.37 % responden.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan perubahan HGB menjadi Hak Milik akan akan dapat menambah jumlah pinjaman di bank, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan akan dapat menambah jumlah pinjaman di bank, ternyata jauh lebih banyak.

#### A.2.2. Faktor-Faktor Penghambat Pemilik Tanah mengajukan HGB menjadi HM:

**Tabel 21**  
**Faktor-faktor Penghambat Responden**  
**Mengajukan Perubahan HGB menjadi Hak Milik**

No	Faktor Penghambat	Jawaban Responden						Jumlah	
		Ya	%	Tidak	%	Tidak Tahu	%	Σ	Σ %
1	Sulit mendapat persetujuan bank/kreditur	82	84.54%	11	11.34%	4	4.12%	97	100%
2	Develor tidak memberi opsi peningkatan hak	78	80.41%	14	11.34%	5	5.15%	97	100%
3	Perubahan HGB menjadi HM tidak mendesak	60	61.86%	15	15.46%	22	22.68%	97	100%
4	Biaya formulir perubahan HGB menjadi Hak Milik tidak sesuai tarif resmi	72	74.23%	10	10.31%	15	15.46%	97	100%
5	Biaya jasa notaris	58	59.79%	34	35.05%	5	5.15%	97	100%

	mahal								
6	Biaya yang dikeluarkan lebih besar daripada manfaat yang diperoleh	79	81.44%	5	5.15%	13	13.40%	97	100%

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan komponen faktor penghambat nomor 1 pada tabel diatas, diketahui dari responden pemegang Hak atas tanah, sebanyak 82 orang atau 84.54 % responden menyatakan bahwa sulit untuk mendapat persetujuan bank/kreditur untuk mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik, sedangkan sebanyak 11 orang atau 11.34 % responden menyatakan tidak yakin bahwa persetujuan dari bank/kreditur untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik bisa didapatkan responden. Sisanya 4 orang atau 4.12 % responden yang menyatakan bahwa tidak tahu kalau mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik harus dengan persetujuan bank/kreditur.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan tidak sulit tidak tahu kesulitan untuk mendapat persetujuan bank/kreditur untuk mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan sulit untuk mendapat persetujuan bank/kreditur untuk mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik, ternyata jauh lebih banyak.

Berdasarkan komponen faktor penghambat nomor 2 pada tabel diatas, diketahui bahwa developer tidak memberikan opsi untuk perubahan HGB menjadi Hak milik, jawaban responden sebanyak 78 orang atau 80.41 % responden menyatakan tidak ada opsi, sedangkan sebanyak 14 orang atau 11.34 % responden menyatakan ada opsi dari developer untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik, dan sisanya sebanyak 5 orang

atau 5.15 % responden tidak tahu ada opsi dari developer jika mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa mereka tidak tahu dan yang meyakini developer memberikan opsi untuk perubahan HGB menjadi Hak milik, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa bahwa developer memberikan opsi untuk perubahan HGB menjadi Hak milik perubahan HGB menjadi Hak Milik, ternyata jauh lebih banyak.

Berdasarkan komponen faktor penghambat nomor 3 pada tabel diatas, diketahui sebanyak 60 orang atau 61.86 % responden menyatakan bahwa Pengajuan perubahan HGB menjadi Hak Milik tidak mendesak (urgen), sedangkan sebanyak 15 orang atau 15.54 % responden menyatakan bahwa Pengajuan perubahan HGB menjadi Hak Milik tidak mendesak (urgen), sisanya sebanyak 22 orang atau 22.68 % responden menyatakan tidak tahu soal urgensi perubahan HGB menjadi HM.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa mereka tidak tahu atau pengajuan perubahan HGB menjadi Hak Milik mendesak, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa pengajuan perubahan HGB menjadi Hak Milik adalah sesuatu yang tidak mendesak, ternyata jauh lebih banyak.

Berdasarkan komponen faktor penghambat nomor 4 pada tabel diatas, diketahui sebanyak 72 orang atau 74.23 % responden menyatakan bahwa untuk mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik harga formulirnya tidak sesuai dengan tarif resmi, sedangkan sebanyak 10 orang atau 10.31 % responden menyatakan harga formulir

untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik sesuai dengan tarif resmi, dan sisanya sebanyak 15 orang atau 15.46 % responden menyatakan tidak tahu jika harga formulir untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik tidak sesuai dengan tarif resmi.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan untuk mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik harga formulirnya sesuai dengan tarif resmi atau menyatakan bahwa mereka tidak tahu, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan untuk mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik harga formulirnya tidak sesuai dengan tarif resmi, ternyata jauh lebih banyak.

Berdasarkan komponen faktor penghambat nomor 5 pada tabel diatas, diketahui sebanyak 58 orang atau 59.79 % responden menyatakan bahwa biaya jasa perubahan HGB menjadi Hak Milik di notaris mahal, sedangkan sebanyak 34 orang atau 35.05 % responden menyatakan biaya jasa perubahan HGB menjadi Hak Milik di notaris tidak mahal, dan sisanya sebanyak 5 orang atau 5.15 % responden menyatakan tidak tahu jika biaya jasa perubahan HGB menjadi Hak Milik di notaris mahal.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan menyatakan bahwa biaya jasa perubahan HGB menjadi Hak Milik di notaris tidak mahal atau tidak tahu, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan menyatakan bahwa biaya jasa perubahan HGB menjadi Hak Milik di notaris mahal bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan kepastian hukum terhadap pemegang haknya secara penuh tanpa batas waktu, ternyata jauh lebih banyak.



Berdasarkan komponen faktor penghambat nomor 6 pada tabel diatas, diketahui sebanyak 79 orang atau 81.44 % responden menyatakan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih besar daripada manfaatnya, sedangkan sebanyak 5 orang atau 5.15 % responden menyatakan biaya yang dikeluarkan untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih besar daripada manfaatnya, dan sisanya sebanyak 13 orang atau 13.40 % responden menyatakan tidak tahu jika biaya yang dikeluarkan untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih besar daripada manfaatnya.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik tidak lebih besar daripada manfaatnya, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih besar daripada manfaatnya, ternyata jauh lebih banyak.

### **A.3. Proses (Prosedur) Realisasi Perjanjian KPR pada PT Bank Tabungan Negara**

#### **A.3.1. PT Bank Tabungan Negara sebagai Bank BUMN**

PT Bank Tabungan Negara (BTN) dalam mengukir sejarah dengan segala prestasi yang dimilikinya telah membuktikan perannya menjadi penghubung kegemaran masyarakat Indonesia untuk menabung. BTN telah mengambil peran dalam usaha pembangunan di segala bidang di seluruh tanah air tercinta. Perjalanan panjang yang pada akhirnya membawa misi yang harus diemban, yaitu sebagai bank penyedia dana untuk tumbuhnya pembangunan perumahan

nasional dengan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) telah membawa BTN sebagai bank satu-satunya yang besar melalui tugas mulia itu.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 4 tahun 1963 Lembaga Negara Republik Indonesia No. 62 tahun 1963 tanggal 22 Juni 1963, Bank yang semula bernama Bank Tabungan Pos resmi diganti namanya menjadi BANK TABUNGAN NEGARA. Setahun kemudian dengan Undang-Undang No. 2 tahun 1964 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1964 No. 51 ditetapkan Undang-Undang tentang Bank Tabungan Negara yang mencabut Undang-Undang No. 36 tahun 1953 yang diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 4 tahun 1963.

Dengan alasan program ekonomi, maka Nama Tabungan Negara diintegrasikan kedalam Bank Indonesia berdasarkan Ketetapan Presiden No. 11 tahun 1965 dan diumumkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 No. 57 yang berlaku sejak tanggal 21 Juni 1965. Kemudian berdasarkan Penetapan Presiden No. 17 tahun 1965, seluruh Bank Umum Milik Negara termasuk Bank Tabungan Negara, beralih statusnya menjadi Bank Tunggal Milik Negara, yang pada akhirnya berdasarkan Undang-Undang No. 20 tahun 1968 yang sebelumnya diprakarsai dengan Undang-Undang Darurat No. 50 tahun 1950, tanggal 9 Pebruari 1950 resmi sudah status Bank Tabungan Negara sebagai salah satu bank milik negara dengan tugas utama memperbaiki perekonomian rakyat melalui penghimpunan dana masyarakat terutama dalam bentuk TABUNGAN. Pada awal berdirinya Bank Tabungan Negara memiliki

modal disetor yang sekaligus sebagai modal dasar pendirian BTN, yaitu sebesar Rp. 100.000.000,-(seratus juta rupiah).

Kemudian sejarah BTN mulai diukir kembali oleh Pemerintah Indonesia pada tanggal 29 Januari 1974 melalui Surat Menteri Keuangan RI No. B-49/MK/I/1974 sebagai wadah pembiayaan proyek perumahan untuk rakyat. Sejalan dengan tugas tersebut, maka mulai 1976 mulailah realisasi KPR (Kredit Pemilikan Rumah) pertama kalinya oleh BTN di negeri ini. Waktu demi waktu akhirnya terus mengantar BTN sebagai satu-satunya bank yang mempunyai konsentrasi penuh dalam pengembangan bisnis perumahan di Indonesia melalui dukungan KPR-BTN. Dan berkat KPR inilah BTN terus dihantarkan pada kesuksesannya sebagai bank yang terpercaya, handal dan sehat.

Penunjukan BTN sebagai wadah pembiayaan rumah rakyat pada tahun 1974 oleh pemerintah sudah pasti bukan tanpa alasan. Sejalan dengan kehendak pemerintah dalam bidang pembangunan perumahan untuk masyarakat menengah kebawah itulah maka menghantarkan BTN sebagai lembaga keuangan dengan fungsi menyiapkan pendanaan pembiayaan pembangunan perumahan tersebut melalui fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR).

Pada tahun 1976 ditandai dengan sejarah realisasi KPR pertama kalinya di Indonesia. Realisasi KPR pertama tersebut adalah di kota Semarang dengan 9 unit rumah. Kemudian pada tahun yang sama menyusul di kota Surabaya dengan 8 unit rumah sehingga total KPR yang berhasil direalisasikan BTN pada

tahun 1976 adalah sejumlah 17 unit rumah dengan nilai kredit pada saat itu sebesar Rp. 37.000.000,-.

Realisasi KPR di Semarang dan Surabaya pada tahun 1976 tersebut kemudian diikuti realisasi KPR di kota-kota lain. Sukses realisasi KPR tahun 1976 inilah akhirnya membawa kesuksesan BTN dalam merealisasikan KPR pada tahun-tahun berikutnya.

Sukses KPR dengan realisasi pertama di Semarang pada tahun 1976 tersebut telah membawa keyakinan manajemen BTN untuk menjadikan bisnis perumahan tersebut sebagai bisnis utama BTN. Hal ini tampak jelas pada misi BTN yaitu melakukan tugas dan usaha di bidang perbankan dalam arti yang seluas-luasnya untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka kesejahteraan rakyat banyak dengan mengkhususkan diri melaksanakan kegiatannya dalam bidang pembiayaan proyek pembangunan perumahan rakyat.

Akhirnya sejarah mencatat dengan sukses BTN dalam bisnis perumahan melalui fasilitas KPR tersebut membawa status BTN menjadi PT. Bank Tabungan Negara (Persero) pada tahun 1992. Status persero ini memungkinkan BTN bergerak lebih luas lagi dengan fungsinya sebagai bank umum. Mengamati untuk mendukung bisnis KPR tersebut, BTN mulai mengembangkan produk-produk layanan perbankan sebagaimana layaknya bank umum BTN juga memiliki produk Tabungan, Giro, Deposito, ataupun layanan perbankan lainnya yang dimiliki oleh bank lain.

Sukses BTN dalam bisnis KPR juga telah meningkatkan status BTN sebagai bank umum menjadi Bank Devisa pada tahun 1994. Layanan bank

dalam bentuk penerbitan Letter of Credit (L/C), pembiayaan usaha dalam bentuk dollar, L/C bisa diberikan BTN dengan status tersebut. Dengan status baru ini tidak membuat BTN lupa akan fungsi utamanya sebagai penyedia KPR untuk masyarakat menengah kebawah. Diakui memang bisnis perbankan yang semakin berkembang menuntut BTN untuk terjun sebagai pemenuhan dari statusnya sebagai bank umum dan bank devisa. Krisis ekonomi pada tahun 1997 yang meluluh lantakkan sendi-sendi perekonomian Indonesia membuat keyakinan BTN untuk memutar kembali bisnis utamanya di bidang perumahan.

- a. Tahun 1997 manajemen BTN menetapkan strateginya untuk mengembalikan BTN pada bisnis intinya, yaitu bisnis pembiayaan perumahan. Keputusan ini pada akhirnya banyak membantu BTN dalam proses rekapitalisasi atau penambahan modal oleh pemerintah bagi bank yang menderita sakit karena pengaruh krisis ekonomi.

### **Visi dan Misi**

Sebagai pedoman dalam mengelola usahanya, Direksi Bank BTN telah menetapkan visi dan misi Bank BTN yang wajib diketahui, dan diamalkan oleh setiap pegawai.

#### ***Visi Bank BTN***

"Menjadi bank yng terkemuka dalam pembiayaan perumahan dan mengutamakan kepuasan nasabah"

#### ***Misi Bank BTN***

- a. Memberikan pelayanan unggul dalam pembiayaan perumahan dan industri yang terkait, serta menyediakan produk dan jasa perbankan lainnya.
- b. Menyiapkan dan mengembangkan sumber daya manusia yang berkualitas dan profesional serta memiliki integritas yang tinggi
- c. Meningkatkan keunggulan kompetitif melalui berkelanjutan sesuai dengan kebutuhan nasabah.
- d. Melaksanakan manajemen perbankan yang sehat sesuai dengan prinsip kehati-hatian dan *good governance* untuk meningkatkan *shareholder value*.
- e. Mempedulikan kepentingan masyarakat dan lingkungannya.

### **A.3.2. Prosedur Permohonan Pengajuan KPR pada Bank Tabungan Negara**

#### **A.3.2.1. Tahap Pengajuan KPR**

Tahapan pengajuan KPR di Bank Tabungan Negara adalah sebagai berikut :

- 1. Pengisian formulir oleh pemohon
- 2. Pemohon melakukan proses wawancara dengan *Loan Service* (LS) dalam proses penganalisisan terdapat 3 keputusan, yaitu :
  - a. Disetujui
  - b. Ditolak
  - c. ditangguhkan

3. *Loan Service* membuat daftar usulan pemohon (DUP) dan *Customer Identification File* (CIF) kemudian diserahkan ke pimpinan untuk diberi keputusan, keputusannya yaitu :
  - a. ACC (diterima)
  - b. OTS (on the spot)
  - c. Ditolak
4. Setelah di ACC pemohon harus melakukan pemenuhan biaya-biaya administrasi

#### **A.3.2.2. Ketentuan dan Syarat-Syarat**

Syarat-syarat yang harus dipenuhi pemohon dalam pengajuan KPR di BTN adalah sebagai berikut :

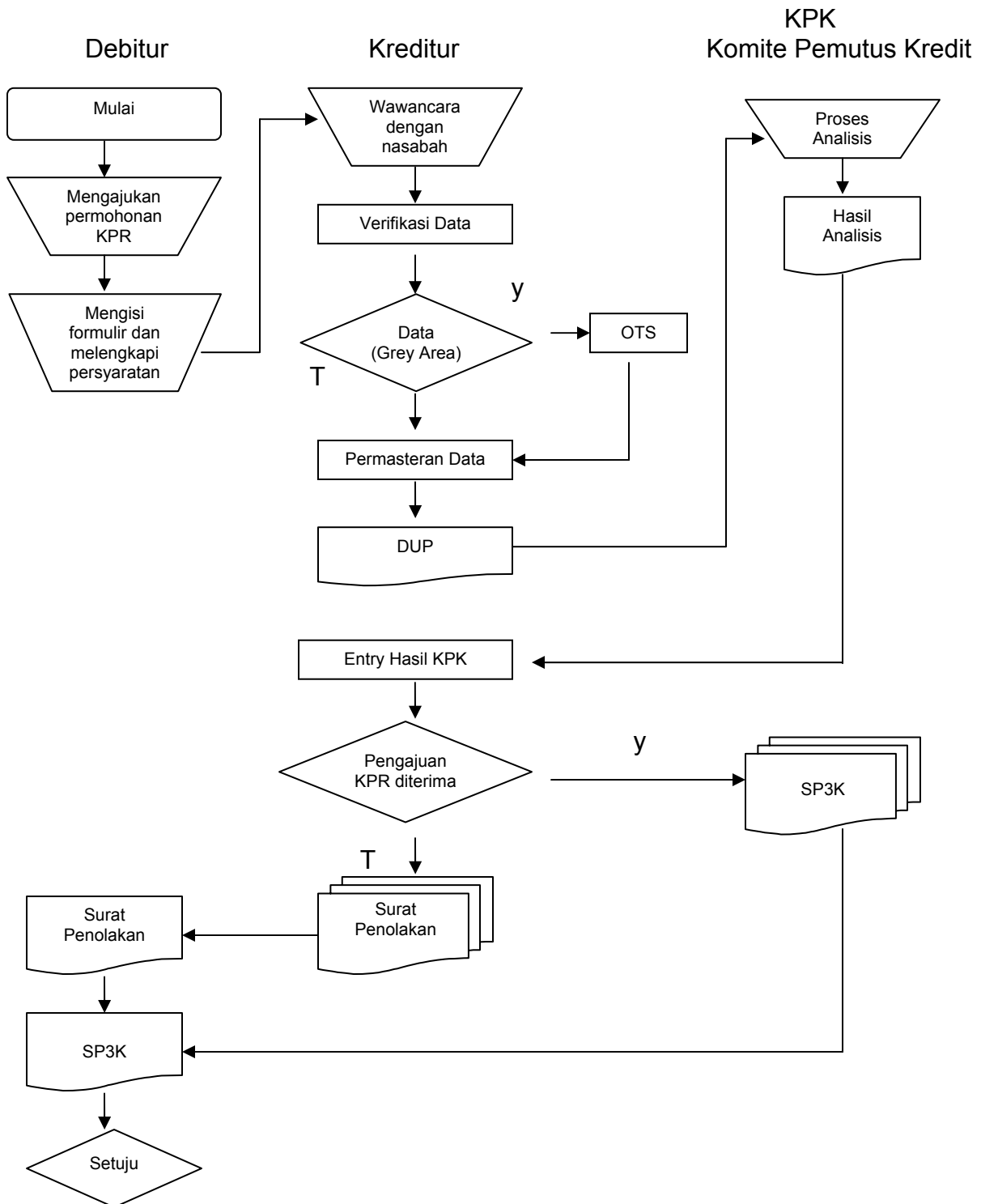
- a. Copy bukti diri : KTP / SIM pemohon dan pasangan
- b. Copy Kartu Keluarga
- c. Copy Surat Nikah (bila sudah menikah)
- d. Copy Bukti WNI (untuk WNI non pribumi)
- e. Copy Buku Tabungan Batara
- f. Copy NPWP (khusus untuk kredit mulai 50 juta keatas)
- g. Untuk pemohon berpenghasilan tetap :
  - 1) NIP / NRP /Nomor Pegawai
  - 2) Surat Keterangan Perusahaan / Instansi
  - 3) Slip gaji / perincian gaji terakhir asli

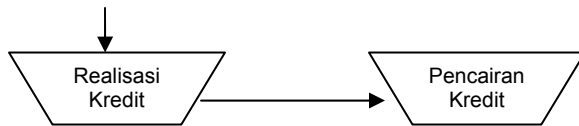
Untuk pemohon berpenghasilan tidak tetap :

- 1) Surat keterangan lurah
- 2) Surat perincian penghasilan
- 3) Copy rekening koran selama 3 bulan terakhir
- 4) SIUP T.D.P



### A.3.2.3. Flow Chart Proses KPR-BTN





Sumber : Dokumen Kantor Cabang BTN Surabaya 2008

### **A.3.3. Dokumen Hukum dalam Realisasi Perjanjian KPR**

#### **A.3.3.1. Dokumen Akta Perjanjian/Akad Kredit**

Berdasarkan temuan yang diperoleh penulis atas Dokumen Realisasi Perjanjian KPR - BTN, maka dapat dikemukakan format dan isi perjanjian sebagai berikut :

##### **1. Judul>Nama Perjanjian :**

PERJANJIAN KREDIT PEMILIKAN RUMAH

ANTARA

PERUSAHAAN PERSEROAN (PERSERO) PT. BANK TABUNGAN NEGARA

DAN

DRA. SRI SETYA WIDIARTI (nasabah)

---

NO. 42261 K 30. C

##### **2. Komparisi dan Para Pihak :**

Yang bertanda tangan dibawah ini :

I. PT. Bank Tabungan Negara, berkedudukan di Jl. Gajah Mada Nomor 1 Jakarta, didirikan dengan Akta Pendirian No. 136 tanggal 31 Juli 1992, yang dibuat dihadapan Muhani Salim, Notaris di Jakarta dst....., dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Direksi Nomor 119 tanggal 25 Oktober 1994 diwakili oleh Dra. Titiek Setyowati, dalam kedudukannya selaku Kepala Cabang PT.BTN

(Persero) di Surabaya, dst.....,Mewakili direksi dari dan oleh karena itu untuk dan atas nama PT. BTN, selanjutnya disebut BANK;

**II:** Dra. Sri Setya Widiarti, Pekerjaan :.....

Beralamat.....(Kantor); bertempat tinggal .....(rumah);

Dalam hal ini bertindak untuk dirinya sendiri, selanjutnya disebut DEBITUR.

### **3. ISI PERJANJIAN :**

-Jumlah Pinjaman (pasal 1)

-Bunga (pasal 2)

-Pembayaran Kembali Kredit dan Jangka waktu Kredit (pasal 3)

-Tanggal Jatuh waktu Pembayaran Angsuran Bulanan dan

Denda tunggakan (pasal 4)

-Provisi Bank dan Biaya Lainnya (pasal 5)

#### **-AGUNAN KREDIT (PASAL 6) :**

(1) Agunan (Jaminan) utama atas pinjaman yang timbul karena perjanjian Kredit ini terletak di wilayah DS. Bukit Bambe, Driyorejo Gresik-Jatim, setempat dikenal sebagai Perumahan Bukit Bambe, Gresik Blok/Kav.AI-39 tipe 27/72, dengan bukti kepemilikan sertifikat/Bagian sertifikat Hak Guna Bangunan/Hak Milik Nomor .....

(2) Disamping jaminan utama sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini, BANK dapat meminta jaminan tambahan lainnya.

-Penggunaan Pinjaman dan Kuasa (pasal 7)

### **4. PENUTUP :**

-LAIN-LAIN (pasal 8)

**5. LEGALISASI** : Nomor : 2469/L/III/1997 –tertanggal 19 Maret 1997

Notaris di Gresik : Djamilah Nahdi, SH.

#### **A.3.3.2. Dokumen Akta Pengakuan Hutang**

Berdasarkan temuan yang diperoleh penulis atas Dokumen Akta Pengakuan Hutang sebagai bagian dari Realisasi Perjanjian KPR-BTN, maka dapat dikemukakan format dan isi sebagai berikut :

1. **Judul Akta :** **PENGAKUAN HUTANG**

**Nomor : 35**

2. **Komparisi dan Para Pihak :**

Pada hari ini .....

Hadir dihadapan saya, Djamilah Nahdi, Sarjana Hukum, Notaris di Gresik,..... dstnya..... :

1. Dra. Sri Setya Widiarti

.....

2. Teuku Rahman, drs

Suami dari dan bertempat tinggal bersama-sama dengan isterinya, yaitu penghadap Ny. Dra. Sri Setya Widiarti; .....

Yang dalam hal ini menerangkan seberapa perlu menyetujui tindakan istrinya tersebut. ....

Para penghadap telah saya, Notaris kenal.

Para penghadap tersebut diatas menerangkan ini lebih dahulu. Bahwa penghadap nyonya Sri Setya Widiarti, Dra, tersebut diatas (selanjutnya dalam akta ini disebut “debitor”), telah memperoleh kredit dari Perusahaan Perseroan (Persero) P.T. BANK TABUNGAN NEGARA disingkat. P.T. BANK TABUNGAN NEGARA (Persero), berkedudukan di Jakarta, melalui kantor cabangnya di Surabaya (selanjutnya dalam akta ini disebut “Kreditor”), sehubungan dengan keperluan pembelian hak atas tanah berikut rumahnya yang akan tersebut, dengan jumlah sebesar Rp. 11.400.000,- (sebelas juta empat ratus ribu rupiah); dengan syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan sebagaimana tercantum dalam Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah Antara Perusahaan Perseroan (Persero) P.T. BANK TABUNGAN NEGARA dan Debitor Nomor: 42261 K.30.C ; tertanggal sembilan belas maret seribu sembilan ratus sembilan puluh tujuh (19-3-1997) yang dibuat dibawah tangan, bermeterai cukup, dilegalisasi oleh saya, Notaris, tertanggal hari ini, dibawah nomor: 2469/L/III/1997; demikian itu berikut penambahan, perubahan perpanjangan serta pembaharuannya yang mungkin diadakan kemudian, (selanjutnya akta tersebut berikut perubahan, perpanjangan serta pembaharuannya baik yang dibuat dibawah tangan maupun yang dibuat dihadapan Notaris, dalam akta ini disebut “perjanjian”); bahwa Debitor bermaksud hendak menetapkan dan menegaskan dalam akta ini semua jumlah yang wajib dibayar oleh Debitor kepada Kreditor, baik berupa hutang pokok, bunga, biaya-

biaya maupun beban-beban apapun lainnya yang timbul dari atau berdasarkan perjanjian.

### 3. Isi Pengakuan Hutang

-Berhubung dengan apa yang diterangkan diatas, maka Debitor dengan tegas mengaku dengan sungguh-sungguh dan benar-benar **secara sah telah berhutang kepada Kreditor, uang dengan jumlah pokok sebesar Rp. 11.400.000,- (sebelas juta empat ratus ribu rupiah);** jumlah uang mana telah diterima dengan baik oleh Debitor dari Kreditor, dan seberapa perlu akta ini merupakan tanda terima.  
dst.....

-Pengakuan hutang ini merupakan satu kesatuan dan bagian yang tak terpisahkan dari Perjanjian, dan karenanya semua ketentuan serta syarat-syarat yang tercantum dalam Perjanjian berlaku pula terhadap Pengakuan Hutang ini.

Untuk menjamin pembayaran kembali....., maka Debitor memberikan jaminan sebagaimana tersebut dalam akta Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan(SKMHT), tertanggal hari ini, nomor : 260/26/Drj/III/1997 yang dibuat dihadapan saya, selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah; atas hak atas tanah yang akan tersebut, dan selanjutnya untuk menjamin lebih jauh lagi pelunasan hutang Debitor kepada Kreditor, Debitor dengan ini memberi kuasa pula dengan hak substitusi kepada Kreditor. -

.....**KHUSUS**.....

Untuk apabila Debitor yang akan tersebut cidera janji, menjual, melepaskan hak atau dengan cara apapun juga memindahkan dan menyerahkan kepada siapapun saja, bila dihadapan umum maupun dibawah tangan, dengan harga dan syarat-syarat yang ditentukan oleh Penerima Kuasa, menerima uangnya menandatangani dan menyerahkan kwitansinya atas hak atas tanah yang akan tersebut, guna menjamin pelunasan hutang penghadap nyonya Sri Setya Widiarti, Dra, selaku Debitor, dengan bank selaku Kreditor, atas hak atas tanah berupa:

1 (satu) hak atas tanah yang diuraikan dibawah ini:

- Sebidang tanah Hak Guna Bangunan, sertifikat Nomor: 383/Desa Bambe; terdaftar atas nama : P.T. BAMBE SINARSURYA TIMUR, berkedudukan di Surabaya; gambar situasi tanggal dua puluh Agustus seribu sembilan ratus sembilan puluh enam (20-08-1996); Nomor: 7098/1996, yang diperoleh pemberi kuasa berdasarkan akta Jual Beli tertanggal hari ini, nomor: 259/25/Drj/III/1997 dibuat dihadapan saya Notaris, Selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah seluas 72 M2 (tujuh puluh dua meter persegi) terletak di:

Desa : Bambe

Kecamatan : Driyorejo

Kabupaten : Gresik

Propinsi : Jawa Timur

- Hak atas tanah ini meliputi pula bangunan-bangunan yang sekarang ada diatasnya dan/atau dikemudian hari didirikan diatas tanah tersebut yang menurut sifatnya, penggunaannya atau Undang-Undang/Peraturan yang berlaku dianggap sebagai benda tetap terutama: sebuah bangunan dengan segala turutannya yang saat ini dikenal sebagai Blok/Kapling AI – 39, Type 27, Perumahan “Bukit Bambe”.

### **3. Penutup :**

Saksi-Saksi

#### **A.3.3.3. Dokumen Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT)**

Berdasarkan temuan penulis atas Dokumen Akta Pemberian Hak Tanggungan sebagai bagian dari Realisasi Perjanjian KPR- BTN, maka dapat dikemukakan format dan isi sebagai berikut :

##### **1. Judul Akta :**

##### **AKTA PEMBERIAN HAK TANGGUNGAN**

**Nomor :        /        /**

##### **2. Komparisi dan Para Pihak :**

Pada hari ini .....

Hadir dihadapan saya, Djamilah Nahdi, Sarjana Hukum, Notaris di Gresik,..... dstnya..... dihadiri oleh saksi-



saksi yang saya kenal dan akan disebut pada bagian akhir akta ini:-----

-----  
I. Dra. Sri Setya Widiarti

.....

Sebagai **Pemberi Hak Tanggungan**, untuk selanjutnya disebut  
Pihak Pertama;

II. Dra. Titik Setyowati

.....

Sebagai **Penerima Hak Tanggungan**, yang setelah Hak  
Tanggungan yang bersangkutan didaftar pada Kantor Pertanahan  
setempat akan bertindak sebagai **Pemegang Hak Tanggungan**, untuk  
selanjutnya disebut Pihak Pertama;

### 3. Isi Pokok APHT :

-Menerangkan bahwa diantara kedua belah pihak, telah dibuat  
dan ditandatangani perjanjian Hutang Piutang (Perjanjian KPR);

-Untuk menjamin pelunasan utang debitor sejumlah  
Rp.....(.....) /

Sejumlah uang yang dapat ditentukan kemudian, sampai  
sejumlah Nilai tanggungan sebesar Rp. ....

(.....) oleh

Pihak Pertama diberikan dengan akta ini kepada an untuk  
kepentingan Pihak Kedua....., Hak Tanggungan yang diatur  
dalam UUHT dan peraturan pelaksanaannya, peringkat

ke .....(.....) atas obyek berupa : sebidang Hak atas tanah yang diuraikan dibawah ini:

Hak....., Sertifikat Nomor :.....

Terdaftar atas nama ....., yang letak, batas dan luas tanahnya diuraikan dalam Surat Ukur/Gambar Situasi .....dstnya.....

Sertifikat tersebut diserahkan kepada saya (Notaris) untuk keperluan pendaftaran peralihan hak dan pendaftaran hak tanggungan yang diberikan dengan akta ini;

-Pihak Pertama akan menyerahkan kepada pihak kedua sertifikat Hak atas tanah yang menjadi obyek hak tanggungan, untuk disimpan dan dipergunakan oleh pihak Kedua dalam melaksanakan hak-haknya....., dan itu Pihak pertama dengan akta ini memberi kuasa kepada pihak kedua menerima sertifikat HT dari kantor pertanahan.

#### 4. Penutup :

Saksi-saksi

#### **A.3.3.4. Dokumen Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT)**

Berdasarkan temuan penulis atas Dokumen Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan sebagai bagian dari Realisasi Perjanjian KPR- BTN, maka dapat dikemukakan format dan isi sebagai berikut :

**1. Judul Akta :**

**SURAT KUASA  
MEMBEBANKAN HAK TANGGUNGAN**

**Nomor :        /        /**

**2. Komparisi dan Para Pihak :**

Pada hari ini .....

Hadir dihadapan saya, Djamilah Nahdi, Sarjana Hukum, Notaris di Gresik,..... dstnya..... dihadiri oleh saksi-saksi yang saya kenal dan akan disebut pada bagian akhir akta ini:-----

I.        Dra. Sri Setya Widiarti

.....

Sebagai **Pemegang Hak atas tanah/Sertifikat** ..... ,

selanjutnya disebut Pemberi Kuasa.....;

Pemberi Kuasa menerangkan dengan ini memberi kuasa kepada :

II.        Dra. Titik Setyowati

.....

**3. ISI SKMHT**

----- KHUSUS-----

Untuk membebaskan Hak Tanggungan peringkat ke ...(.....)

Guna menjamin pelunasan hutang pemberi kuasa .....

Selaku Debitor, sejumlah Rp. ....(.....)/

Sejumlah uang yang ditentukan kemudian hari berdasarkan perjanjian utang piutang yang ditandatangani oleh .....

selaku Debitor/Pemberi Kuasa, dengan .....

Selaku Kreditor, sampai sejumlah nilai tanggungan sebesar Rp.

.....(.....)

Atas **Obyek Hak Tanggungan berupa :**

1 (satu) bidang hak atas tanah yang diuraikan dibawah ini:

- Hak Guna Bangunan, sertifikat Nomor: 383/Desa Bambe; terdaftar atas nama : P.T. BAMBE SINARSURYA TIMUR, berkedudukan di Surabaya; gambar situasi tanggal dua puluh Agustus seribu sembilan ratus sembilan puluh enam (20-08-1996); Nomor: 7098/1996, yang diperoleh pemberi kuasa berdasarkan akta Jual Beli tertanggal hari ini, nomor: 259/25/Drj/III/1997 dibuat dihadapan saya Notaris, Selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah seluas 72 M2 (tujuh puluh dua meter persegi) terletak di:

Desa : Bambe

Kecamatan : Driyorejo

Kabupaten : Gresik

Propinsi : Jawa Timur

#### 4. Penutup :

Saksi-saksi

#### A.3.3.5. Dokumen Sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) :

Berdasarkan temuan penulis atas Dokumen Sertifikat HGB sebagai bagian dari Realisasi Perjanjian KPR- BTN, maka dapat dikemukakan format dan isi sebagai berikut :

##### 1. Halaman depan :

## **BADAN PERTANAHAN NASIONAL BUKU TANAH**

**Hak : GUNA BANGUNAN    No. 5220**

Propinsi : Jawa Timur

Kabupaten/Kotamadaya : Gresik

Kecamatan : Driyorejo

Desa/Kelurahan : Bambe

AA.302674

Kantor Pertanahan                      Daftar isian 208

Kabupaten/Kotamadya                  No. 2431 / U / 1997

SURABAYA                                  Daftar isian 307

No. 5073 / U / 1997

##### 2. Halaman PENDAFTARAN PERTAMA

-a. HAK GUNA BANGUNAN

No. 5220 -1484

-b. Lama hak berlaku 30 tahun

Berakhirnya hak : 19 -3- 2026

-c. Nama Pemegang Hak :

PT. Bambe Sinar Surya Timur

3. Halaman Pendaftaran Peralihan Hak, Pembebanan dan Pencatatan lainnya

-Sebab Perubahan :

Jual beli Akta Pejabat Djamilah Nahdi, SH. Notaris di

Gresik. Tanggal 1-3-1997 No.259/25/Drj/III/1997

-Nama yang berhak :

Doktoranda Sri Setya Widiarti.

4. Halaman Terakhir :

-Surat Ukur/Gambar Situasi

-Tanda Tangan Kepala Kantor Pertanahan.

#### **A.4. Akibat Hukum Kebijakan Deregulasi Peningkatan Hak Atas Tanah terhadap Para Pihak dalam Perjanjian KPR – BTN**

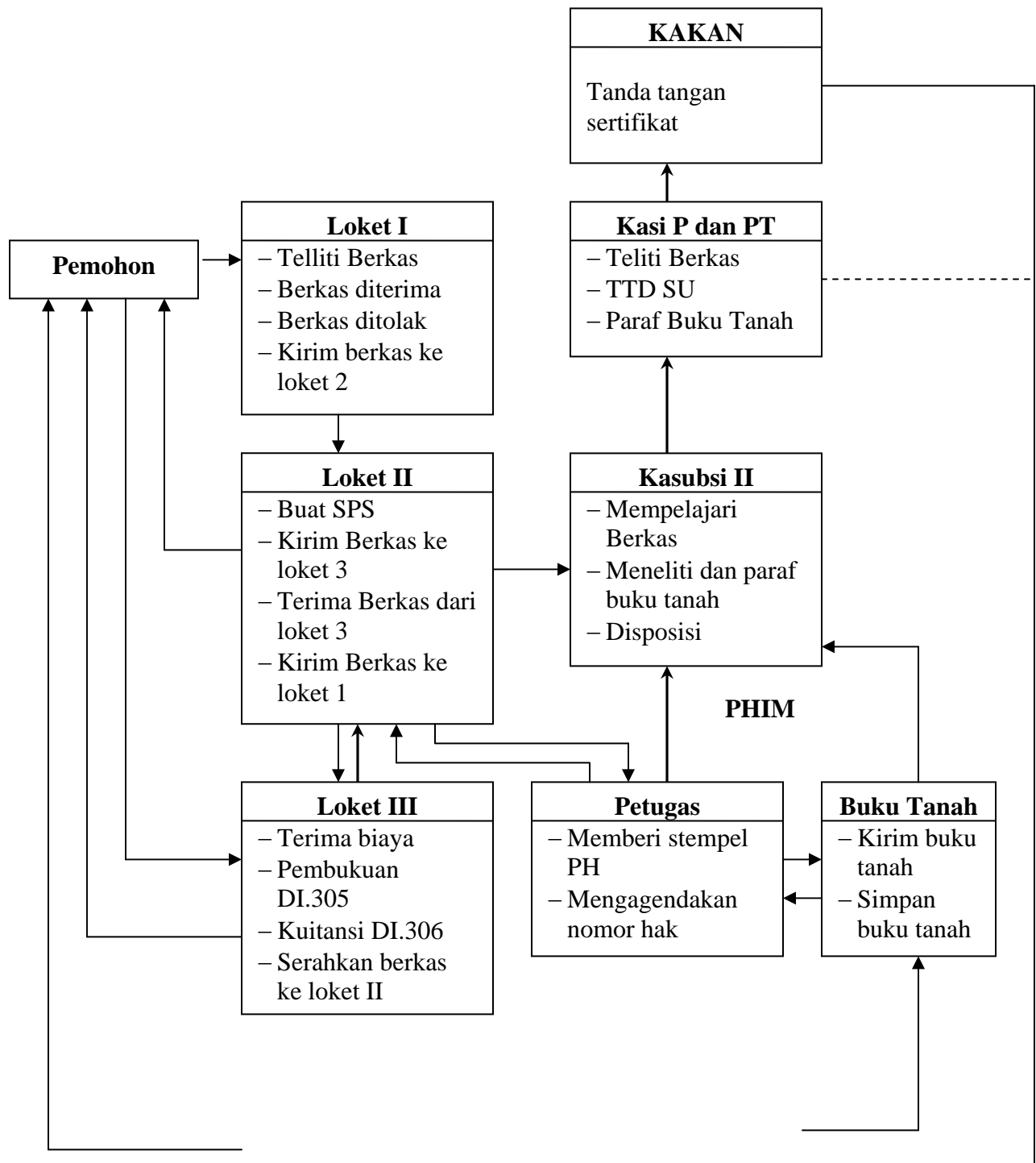
##### **A.4.1. Tata Cara Pengajuan Peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik pada Kantor Pertanahan Nasional**

Berdasarkan hasil pengamatan dan dokumen yang diperoleh data, dikemukakan bahwa Persyaratan perubahan Hak Guna Bangunan (HGB) menjadi Hak Milik pada kantor pertanahan Surabaya adalah sebagai berikut :

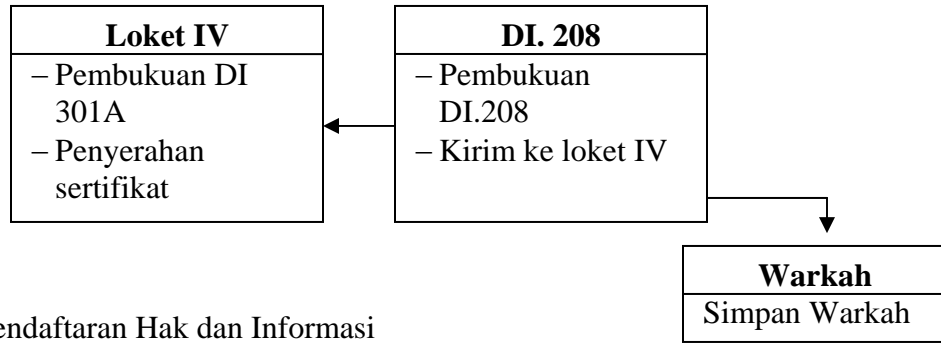
a. Surat Permohonan Perubahan Hak (formulir tersedia)

- b. Identitas diri pemegang hak dan atau kuasanya (foto copy KTP yang masih berlaku)
  - c. Surat kuasa bermeterai cukup, jika pemohon dikuasakan
  - d. Info NJOP (foto copy SPPT PBB dan bukti lunas PBB) tahun berjalan
  - e. Foto copy ijin mendirikan bangunan/surat keterangan lurah yang menjelaskan bahwa bangunan tersebut benar-benar untuk tempat tinggal
  - f. Foto copy sertifikat Hak Atas Tanah (HGB/HP), dan sertifikat asli
  - g. Sertifikat Hak atas tanah (HGB/HP), luas tidak boleh lebih dari 600 m<sup>2</sup>
  - h. Surat persetujuan dari pemegang Hak Tanggungan (Jika dibebani Hak Tanggungan)
- \* Semua persyaratan dalam bentuk foto copy agar dilegalisir oleh pejabat berwenang (camat/notaris)

**BAGAN ALIR KEGIATAN  
PERMOHONAN PENINGKATAN HAK DARI HGB MENJADI HM**

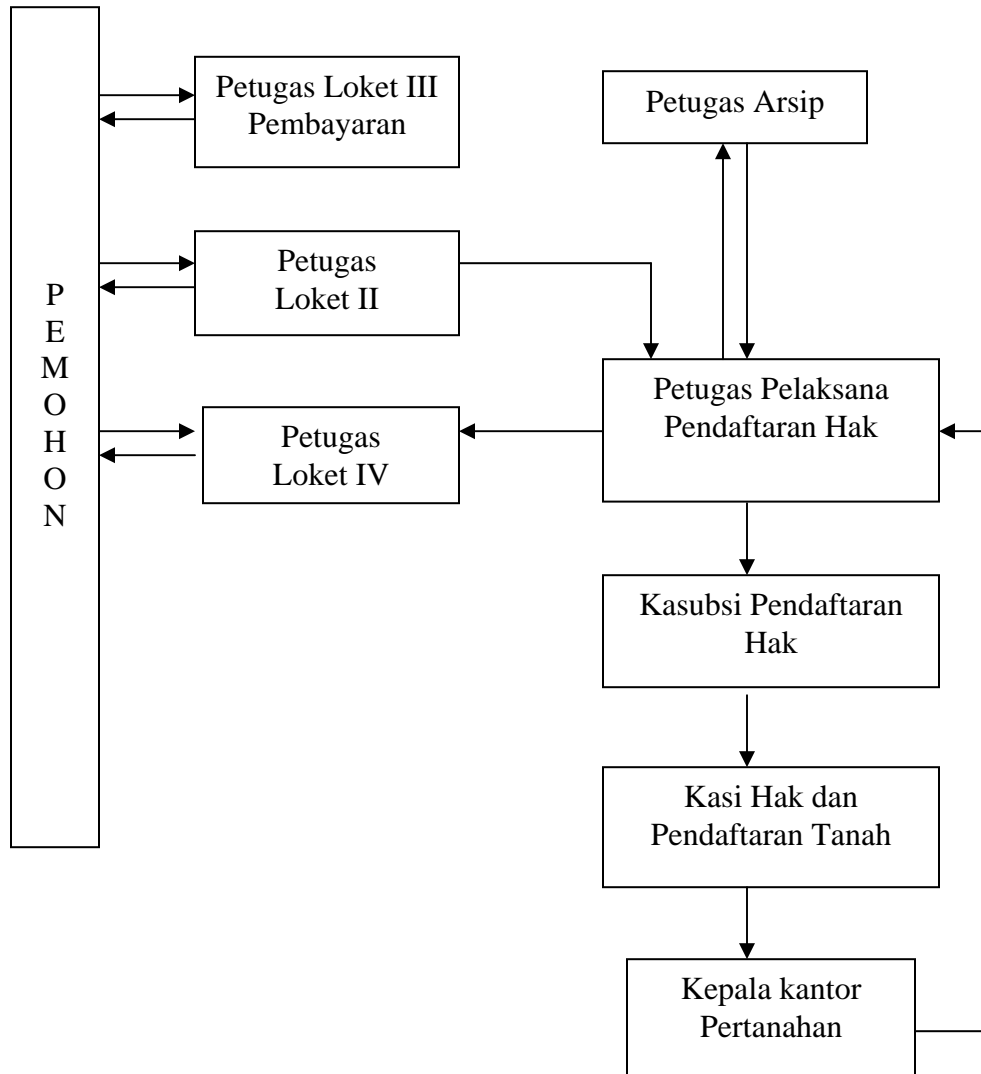






Sumber : Subsidi Pendaftaran Hak dan Informasi  
Kantor Pertanahan Surabaya 2008

### BAGAN ALIR KEGIATAN PERUBAHAN HGB/HP MENJADI HM TANPA GANTI BLANKO



Sumber : Subsidi Pendaftaran Hak dan Informasi Kantor Pertanahan Surabaya 2008

#### **A.4.2. Pengaturan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Perumahan yang Memuat Klausula Hak Tanggungan**

##### **A.4.2.1. Sasaran Kebijakan**

Ketika pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1997 tertanggal 2 Juli 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS). Tanah untuk RSS dan RS yang dimaksud oleh keputusan ini adalah bidang tanah perumahan massal yang harga atau Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP)-nya tidak lebih dari Rp 30.000.000,- luas tanah HGB tidak lebih dan 200 M<sup>2</sup>. Dalam rangka mengusahakan perluasan pemberian kemudahan atau deregulasi dalam perolehan HM atas tanah perumahan khususnya bagi Golongan Ekonomi Lemah (GEL), maka dalam rentang waktu hanya 3 (tiga) bulan sejak dikeluarkannya Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 tersebut di atas, Pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Perubahan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997.

Perubahan yang mendasar sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 huruf d angka 2) adalah:

“Luas tanah tidak lebih daripada 200 M<sup>2</sup> di daerah perkotaan dan tidak lebih dan 400 M<sup>2</sup> untuk di luar daerah perkotaan.”

Pemerintah kembali mengeluarkan kebijakan baru hanya 3 bulan sejak Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 15 Tahun 1997 dan 6 bulan sejak Keputusan pertama No. 9 Tahun 1997- yaitu Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1998 Tentang Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk RSS/RS Menurut Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997. Kemudian disusul Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal. Di dalam Pasal 1 Keputusan ini dengan jelas dinyatakan bahwa Hak Milik dapat diberikan kepada pemegang HGB atas tanah untuk rumah tinggal yang luas tanahnya sampai dengan 600 M<sup>2</sup>.

Pengaturan tentang Pemberian HM atas tanah perumahan/rumah tinggal yang dibebani hak tanggungan, diberikan dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1998, yang di dalamnya memang diatur syarat persetujuan Pemegang Hak Tanggungan.

**Hasil wawancara penulis dengan Bapak Sunardji Uno,** Direktur Pendaftaran Tanah BPN tahun 1999, dikatakan bahwa Kebijakan deregulasi peningkatan Hak Tanah sebagaimana tertuang dalam KMNA/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 juncto no.15 Tahun 1997 juncto no. 5 Tahun 1998, adalah bentuk perhatian dan perlindungan pemerintah pada masa krisis terhadap golongan ekonomi lemah, dengan cara membatasi kriteria dan membebaskan mereka dari kewajiban untuk membayar uang pemasukan. Untuk masyarakat golongan ekonomi

mampu, prosedur untuk perubahan/peningkatan Haknya disederhanakan, sedangkan Uang pemasukan yang harus dibayarkan kepada negara, tetap dikenakan kepada mereka.

#### **A.4.2.2. Persetujuan Pihak Kreditur/Bank**

Di dalam Pasal 3 ayat (1) angka 3 Keputusan MNA/Kepala BPN No. 15 Tahun 1997, memang diatur tentang syarat yang harus dipenuhi pemohon untuk mendaftarkan perubahan HGB menjadi HM atas RSS dan RS, yaitu **Surat Persetujuan Pemegang Hak Tanggungan (HT)**, apabila tanah tersebut dibebani HT, karena dengan diubahnya HGB menjadi HM, bisa membawa implikasi hapusnya HT yang membebani hak tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT) Pasal 18 ayat (1) huruf d.

**Hasil wawancara Penulis dengan bapak Sukilam, *loan administration*** pada Bank Tabungan Negara (BTN) cabang Surabaya-Pemuda, bahwa persetujuan Bank harus didahului dengan mengajukan Permohonan untuk itu kepada BTN oleh Pemilik tanah. Permohonan dijawab dalam waktu sekitar 1 minggu hari kerja. Sedangkan pertimbangan yang dipakai untuk menyetujui permohonan itu, menurut **bapak Endra Kurniawan, *loan service analist***, adalah *track record* (rekam jejak) Debitor sebagai pemohon. Terlepas dari itu, menurut beliau, pihak bank tetap akan menyarankan agar pemohon terlebih dahulu melunasi KPR-BTN nya.

#### **A.4.3. Akibat Hukum Peningkatan HGB menjadi HM bagi Para Pihak**

Peningkatan HGB menjadi HM, didahului dengan peristiwa hukum berupa hapusnya HGB sebelum diikuti dengan lahirnya Hak baru. Berdasarkan Ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf d Undang Undang Nomor 4 Tahun 1996 atau Undang Hak Tanggungan (UUHT), dinyatakan bahwa dengan hapusnya hak atas tanah, maka menurut hukum mengakibatkan hapus pula Hak tanggungan yang membebani Hak tanah itu.

Akibat hukum lain, bagi pihak Debitor pemegang HGB, adalah dengan keputusan pemberian hak oleh kepala kantor pertanahan setempat, maka Hak atas tanah mereka telah berubah menjadi Hak Milik sebagaimana dimaksud pasal 16 UUPA, yaitu jenis hak atas tanah yang bersifat turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki seseorang atas tanah. Sedangkan bagi Pihak Kreditur/Bank, akibat hukumnya adalah, Jenis hak tanggungan yang menjadi agunan kredit berubah, semula dengan Hak Guna Bangunan (HGB), dengan adanya keputusan pemberian Hak dari kepala kantor pertanahan, maka Agunan kreditnya berubah dan meningkat menjadi HM.

Implikasi yuridis lain, perubahan obyek hak dari HGB menjadi HM, mengakibatkan Dokumen hukum yang menyertai obyek hak menjadi tidak berlaku lagi dan oleh karena itu harus diperbarui. Dokumen yang harus dirubah atau diperbarui dengan mencantumkan Hak baru, yaitu Hak Milik, adalah Akad kredit, Akta Pemberian Hak Tanggungan, Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan, dan atau Sertifikat Hak Tanggungan.

## **B. Pembahasan**

## **B.1. Keadaan Sosial Ekonomi Responden, Kepemilikan Tanah dan Pemahaman terhadap Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah**

### **B.1.1. Keadaan Sosial Ekonomi Responden**

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh data bahwa keadaan sosial ekonomi yang ditinjau dari segi pendidikan, pekerjaan, penghasilan dan jumlah keluarga menunjukkan bahwa hal tersebut berpengaruh terhadap kepemilikan hak atas tanah perumahan. Dari angket yang tersebar kepada responden pemegang hak atas tanah perumahan sebagian besar berlatar belakang pendidikan SMA ke bawah yaitu sekitar 60 orang atau 61.85 % yang memberikan jawaban, meskipun tidak ada satupun yang tidak lulus SD. Sedangkan sisanya, sebanyak 37 responden atau 38.15 % berpendidikan Akademi/diploma dan Sarjana/Pascasarjana. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang berpendidikan akademi atau universitas, maka responden pemilik rumah yang berpendidikan SMA ke bawah ternyata jauh lebih banyak.

Responden pemegang hak atas tanah perumahan yang pekerjaannya sebagai Pegawai Negeri Sipil berkisar 78 orang atau 80.41 %, sedangkan sisanya di bagi untuk mereka yang bekerja sebagai profesional, wiraswasta, dan pengusaha. Hal ini menunjukkan bahwa hak atas tanah perumahan banyak diminati oleh pegawai negeri sipil, karena sesuai dengan kemampuan pegawai negeri tersebut untuk dapat memiliki perumahan bagi keluarganya. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang bekerja atau berprofesi sebagai pengusaha, wiraswasta, atau

profesional, maka pemilik rumah yang menjadi responden dalam penelitian ini hampir seluruhnya bekerja sebagai pegawai negeri sipil.

Alasan lain responden ingin memiliki hak atas tanah perumahan karena penghasilan mereka, sebagian besar responden yaitu 84 orang atau 76.29 % berpenghasilan perbulan Rp. 1.500.000,00 keatas, sedangkan sisanya berpenghasilan antara Rp.1.000.000,00 - Rp.1.500.000,00. Hal ini menunjukkan bahwa besarnya penghasilan yang responden miliki mempunyai pengaruh terhadap kemampuan mereka untuk memiliki hak atas tanah perumahan. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang berpenghasilan dibawah Rp. 1.500.000,00, maka responden pemilik rumah yang berpenghasilan diatas Rp. 1.500.000,00 jauh lebih banyak. Namun demikian, meskipun tidak ada responden yang berpenghasilan dibawah Rp. 1.000.000,00, kategori responden yang berpenghasilan antara Rp.1.500.000,00 - Rp. 2.000.000,00 adalah kelompok yang terbanyak.

Pertimbangan lain dari responden pemegang hak atas tanah perumahan adalah keluarga. Jumlah keluarga mereka menjadi hal yang harus dipikir oleh responden untuk dapat memiliki hak atas perumahan, karena jumlah keluarga juga menjadi pertimbangan selain pekerjaan dan penghasilan untuk dapat mereka memiliki hak atas tanah perumahan sesuai dengan tipe dan luas tanah mereka. Berdasarkan data penelitian, diketahui bahwa dari responden pemegang Hak atas tanah sebagian besar dari mereka mempunyai jumlah anggota keluarga lebih dari 3 orang, yaitu 74 orang atau 76.28 % responden, sedangkan sisanya, sebanyak 23 responden atau 23.71 % mempunyai anggota keluarga kurang dari 4 orang.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang mempunyai anggota keluarga 3 orang atau 2 Orang, maka jumlah responden yang mempunyai anggota keluarga 4 orang keatas, ternyata jauh lebih banyak.

#### **B.1.2. Kepemilikan Hak Atas Tanah Perumahan**

Penelitian ini menunjukkan bahwa letak/domisili perumahan juga berpengaruh terhadap kepemilikan atas perumahan. Pertimbangan responden jika mereka memiliki hak atas perumahan harus domisilinya dekat dengan tempat mereka bekerja, sekolah, dan tempat-tempat yang akses untuk kebutuhan mereka dapat dengan mudah terpenuhi. Selaian itu domisili perumahan mereka berpengaruh terhadap kemampuan responden untuk memiliki perumahan serta harga perumahan tersebut. Data penelitian yang kami peroleh diketahui bahwa dari jumlah responden pemegang Hak atas tanah perumahan yang berdomisili atau bertempat tinggal di Gresik sebanyak 38 orang atau 39.18 %, sedangkan 30 responden atau 30.93 % diantara mereka berdomisili atau bertempat tinggal di Surabaya. Sedangkan lainnya, sebanyak 29 responden atau 29.90 % berdomosili atau bertempat tinggal di Sidoarjo. Ketiga kota tersebut dipilih peneliti untuk mengadakan penelitian ini, karena selain letak ketiga kota tersebut relative berdekatan, alasan lain ketiga kota tersebut sangat dekat dengan tempat bekerja respon pemegang hak atas tanah perumahan, serta perkembangan perumahan diketiga kota tersebut maju pesat. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa penyebaran responden untuk masing-masing lokasi relatif merata, meskipun



jumlah responden yang berdomisili di Gresik sedikit lebih banyak (39 responden) dibandingkan dengan responden yang berdomosili di Surabaya (31 responden) dan Sidorajo (30 responden).

Selain itu tipe rumah juga menjadi pertimbangan responden, sebagian besar responden yaitu 86 orang atau 88.65 % memiliki dan atau mengambil rumah dengan tipe 36 ke bawah, 37 responden atau 38.14 % diantaranya adalah pemegang Hak atas tanah perumahan tipe 36, sementara sisanya mengambil rumah tipe 45 keatas. Kemampuan daya beli terhadap perumahan yang responden memilik menjadi suatu pertimbangan penting selain pertimbangan keluarga yang mereka miliki. Artinya semakin besar penghasilan dan jumlah keluarga mereka , maka pertimbangan untuk memiliki perumahan yang lebih besar tipe rumah yang mereka beli. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang memiliki dan atau mengambil rumah tipe 45 keatas, maka responden pemilik rumah yang mempunyai dan atau mengambil rumah tipe 36 kebawah, ternyata jauh lebih banyak.

Selain tipe rumah, luas tanah juga merupakan hal yang diiperhatikan oleh responden. Hal seperti yang terekam dari hasil penelitian yang menunjukkan bahwa banyak responden yang luas tanah perumahan mereka tidak lebih dari 100 M2, yaitu 70 orang atau 72.16 % , sedangkan sisa memiliki rumah dengan luas tanah diatas 100 M2. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang memiliki rumah dengan luas

tanah diatas 100 M2, maka responden pemilik rumah yang rumah dengan luas tanah dibawah 100 M2, ternyata jauh lebih banyak.

Adapun status kepemilikan hak atas tanah perumahan, diketahui bahwa sebagian besar responden yaitu 85 orang atau 87.63 % kepemilikan rumah mereka dengan status tanah Hak Guna Bangunan (HGB), sedangkan sisanya, memiliki rumah dengan status tanah sudah berupa Hak Milik (HM). Jangka waktu HGB mereka berjangka waktu 30 tahun. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang memiliki rumah dengan status HGB yang berjangka waktu 20 tahun, maka jumlah pemegang hak atas tanah dengan status HGB berjangka waktu 30 tahun, ternyata jauh lebih banyak.

### **B.1.3. Fasilitas Perolehan KPR**

Bank/kreditur yang banyak dipilih oleh responden untuk dapat menyediakan dana untuk pembelian perumahan merek adalah Bank Tabungan Negara. Sekitar 89 orang atau 91.75 % responden memilih BTN, karena BTN adalah bank pertama di Indonesia yang menyediakan fasilitas perolehan KPR. Hal ini sangat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat terutama pegawai negeri sipil atas kebutuhan perumahan, selain bunga realtif murah dibandingkan bank-bank lain. Jangka waktu KPR yang dipilih responden 10 – 15 tahun, yaitu 64 orang atau 65.98 % responden yang memilih jangka waktu tersebut, dengan pertimbangan bahwa jangka waktu tersebut dirasa tepat bagi responden untuk memiliki KPR di BTN. Selain itu besarnya angsuran/cicilan perumahan yang banyak dipilih oleh

responden adalah perbulan Rp. 300.000,00 dibawa, yaitu sekitar 72 orang atau 74.23 % responden. Besarnya angsuran/cicilan yang harus dibayar oleh responden disesuaikan dengan kemampuan financial, domisili perumahan, tipe dan luas tanah yang mereka pilih. Semakin besar tipe dan luas tanah serta letak yang strategis, maka harga jual tanah tersebut juga semakin mahal yang secara otomatis angsuran/ cicilan rumah tersebut juga semakin mahal.

Dari penelitian ini juga diperoleh data bahwa sebagian responden pemegang Hak atas tanah, yaitu 85 orang atau 87.63 % menyatakan bahwa status KPR mereka masih belum lunas. Sedangkan sisanya bervariasi, ada yang pelunasannya KPRnya masih lama atau diatas 5 tahun sekitar 49 orang responden atau 50.52 %, pelunasan KPRnya hampir lunas atau kurang dari 5 tahun sekitar 36 responden atau 37.11 % , dan sebanyak 12 responden atau 12.37 % yang menyatakan bahwa KPRnya telah lunas. Jangka waktu yang dipilih oleh responden pemegang hak atas tanah perumahan sekitar 10 – 15 tahun, maka pelunasan KPR juga waktunya lama. Alasan yang tepat kenapa responden memilih jangka waktu tersebut, karena disesuaikan dengan kemampuan responden untuk dapat memiliki rumah.

#### **B.1.4. Realisasi Pembebanan Hak Tanggungan**

Data yang diperoleh dari penelitian ini yang berkaitan dengan realisasi pembebanan hak tanggungan, yaitu sebagian besar responden yaitu 85 orang

atau 87.63 % menyatakan bahwa status KPR mereka masih belum dibuatkan atau diikat dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) diatas HGB rumah mereka. Sedangkan sisanya menyatakan bahwa KPRnya telah dibuat APHTnya. Jadi responden yang KPR nya masih belum dibuatkan atau diikat dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) jauh lebih banyak dibandingkan dengan respon yang KPR nya telah dibuatkan atau diikat dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT).

Sedangkan status KPR yang dimiliki oleh responden sebagian besar, yaitu 85 orang atau 87.63 % menyatakan bahwa status KPR mereka sudah diikat dengan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT). Sedangkan sisanya menyatakan bahwa KPRnya telah diperbarui (lain-lain). Responden yang telah memperbaharui KPRnya jumlah lebih sedikit dibandingkan dengan responden yang KPRnya diikat dengan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT).

Semua responden yaitu 97 orang atau 100% menyatakan bahwa status KPR mereka selain sudah diikat dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT), atau Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT), pihak Bank/Kreditur juga mengikat mereka dengan Akta Pengakuan Hutang (APH). Tidak satupun responden yang menjawab bahwa KPR mereka juga diikat dengan Fidusia (FEO), jaminan perorangan (personeel guarantee), atau jaminan lembaga (corporate guarantee).

#### **B.1.5. Pemahaman tentang Kebijakan Deregulasi Peningkatan Hak Atas**

## **Tanah Perumahan**

Pemahaman tentang kebijakan deregulasi peningkatan hak atas tanah perumahan, khususnya tentang pemberian hak milik atas tanah perumahan untuk RS/RSS diperoleh data bahwa sebagian besar responden, yaitu 82 orang atau 84.54 % menyatakan belum tahu mengenai adanya kebijakan pemberian hak milik atas tanah perumahan untuk golongan ekonomi lemah RSS/RS. Sedangkan sisanya, yaitu 14 orang responden atau 14.43 % menyatakan mereka tahu tentang kebijakan deregulasi, tetapi mereka belum mengerti maksud kebijakan tersebut, dan hanya 1 responden atau 1.03 % yang menyatakan bahwa dia paham dan mengerti tentang adanya kebijakan perubahan atau peningkatan Hak atas tanah perumahan. Hal ini menunjukkan bahwa pengetahuan mereka tentang kebijakan deregulasi tentang pemberian hak milik atas perumahan untuk RSS/RS masih rendah.

Rendahnya pengetahuan mereka tentang kebijakan ini membuat mereka tidak mengetahui bahwa HGB atas perumahan mereka dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik. Selain itu informasi yang mereka dapat tentang kebijakan tersebut tidak mereka dapatkan secara jelas.

Selain itu komponen pengetahuan tentang perluasan pemberian hak milik atas Tanah Perumahan untuk RSS/RS yang telah habis masa berlakunya (1997), menurut 84 orang responden atau 86.60 %, mereka belum mengetahui bahwa ada kebijakan perluasan pemberian hak milik untuk golongan ekonomi lemah RSS/RS yang telah habis masa berlakunya. Sedangkan sisanya, yaitu 12 responden atau 12.37 % menyatakan tahu tapi belum mengerti maksudnya, dan hanya 1

responden atau 1.03 % yang menyatakan bahwa dia paham dan mengerti tentang adanya kebijakan perluasan pemberian HM atas tanah perumahan untuk RSS/RS yang habis masa berlakunya. Dengan demikian, dibandingkan dengan responden yang tahu dan paham tentang Kebijakan perluasan pemberian HM atas tanah perumahan untuk GEL yang habis masa berlakunya, maka jumlah responden yang menyatakan belum tahu tentang kebijakan itu, ternyata jauh lebih banyak. Oleh karena itu perlu ada usaha untuk menyebarluaskan informasi tersebut kepada para pemegang hak atas tanah perumahan secara jelas.

Adapun komponen pengetahuan tentang pemberian Hak Milik atas tanah rumah tinggal yang dibeli PNS dari pemerintah yang telah dikeluarkan pada tahun 1998, responden yang belum mengetahui bahwa ada kebijakan pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang di beli PNS dari pemerintah sebanyak 86 orang responden atau 88.66 %. Sedangkan sisanya, yaitu 10 orang responden atau 10.31 % menyatakan bahwa mereka mengetahuinya tapi belum mengerti maksudnya, dan hanya 1 responden atau 1.03 % yang menyatakan bahwa dia paham dan mengerti tentang adanya Kebijakan Pemberian HM atas Tanah untuk Rumah tinggal yang dibeli PNS dari Pemerintah. Dengan demikian, dibandingkan dengan responden yang tahu dan paham tentang Kebijakan Pemberian HM atas Tanah untuk Rumah tinggal yang dibeli PNS dari Pemerintah, maka jumlah responden yang menyatakan belum tahu tentang kebijakan itu, ternyata jauh lebih banyak.

Komponen pengetahuan tentang pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang luasnya (tidak lebih dari 600 M2) yang telah dikeluarkan pada

tahun 1998, sebagian besar responden, yaitu 89 orang responden atau 91.75 % menyatakan belum mengetahui jika ada Kebijakan Pemberian HM atas Tanah untuk Rumah tinggal yang luasnya tidak lebih dari 600 M2. Sedangkan sisanya, yaitu 7 orang responden atau 7.22 % menyatakan tahu tapi belum mengerti maksudnya, dan hanya 1 orang responden atau 1.03 % yang menyatakan bahwa dia paham dan mengerti tentang adanya Kebijakan Pemberian HM atas Tanah untuk Rumah tinggal yang luasnya tidak lebih dari 600 M2. Dengan demikian, dibandingkan dengan responden yang tahu dan paham tentang Kebijakan Pemberian HM atas Tanah untuk Rumah tinggal yang luasnya tidak lebih dari 600 M2, maka jumlah responden yang menyatakan belum tahu tentang kebijakan itu, ternyata jauh lebih banyak.

Pengetahuan responden tentang Kebijakan Pemberian Hak Milik tanah Perumahan untuk RSS/RS yang dibebani Hak Tanggungan yang telah dikeluarkan pada tahun 1998, diperoleh data bahwa 81 orang responden atau 83.51 % menyatakan belum mengetahui ada kebijakan pemberian hak milik atas untuk golongan ekonomi lemah RSS/RS yang dibebani Hak Tanggungan. Sedangkan sisanya, yaitu 15 responden atau 15.46 % menyatakan tahu tapi belum mengerti maksudnya, dan hanya 1 responden atau 1.03 % yang menyatakan bahwa dia paham dan mengerti tentang adanya kebijakan pemberian hak milik atas untuk golongan ekonomi lemah RSS/RS yang dibebani Hak Tanggungan. Dengan demikian, dibandingkan dengan responden yang tahu dan paham tentang Kebijakan pemberian hak milik atas untuk golongan ekonomi lemah RSS/RS yang

dibebani Hak Tanggungan, maka jumlah responden yang menyatakan belum tahu tentang kebijakan itu, ternyata jauh lebih banyak.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa sebanyak 83 orang responden atau 85.57 % menyatakan bahwa untuk mendapatkan persetujuan bank/kreditur untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik, pemegang hak atas tanah perumahan tersebut harus melunasi KPRnya terlebih dahulu. Sedangkan sisanya, yaitu 13 responden atau 13.40 % menyatakan tidak harus melunasi KPR jika akan melakukan perubahan HGB menjadi Hak Milik, dan hanya 1 responden atau 1.03 % yang menyatakan bahwa dia tidak tahu mengenai syarat tersebut. Dengan demikian, dibandingkan dengan responden yang menyatakan tidak harus, maka hampir seluruh jumlah responden yang menyatakan bahwa mereka harus melunasi KPR terlebih dahulu, agar mendapatkan persetujuan pihak bank/kreditur untuk perubahan/peningkatan HGB menjadi HM.

Menurut 81 orang responden atau 83.51 %, menyatakan bahwa pemegang Hak atas tanah yang melakukan pelunasan KPRnya, maka HGB otomatis akan menjadi HM atau jika KPR dilunasi maka HGB mereka langsung berubah menjadi HM. Sedangkan sisanya, yaitu 15 responden atau 15.46 % menyatakan jika KPR dilakukan pelunasan, maka HGB tidak langsung berubah atau meningkat menjadi HM, dan hanya 1 responden atau 1.03 % yang menyatakan bahwa dia tidak tahu mengenai hal itu. Dengan demikian, dibandingkan dengan responden yang menyatakan KPR tidak langsung berubah atau meningkat menjadi HM, sekalipun KPR sudah dinyatakan lunas, maka hampir jumlah



responden yang menyatakan bahwa jika KPR dilunasi maka HGB langsung otomatis akan menjadi HM, ternyata jauh lebih banyak.

Sebagian besar responden, yaitu 85 orang atau 87.63 % menyatakan bahwa HGB rumah mereka belum ditingkatkan menjadi HM. Sedangkan sisanya, sebanyak 12 responden atau 12.37 % yang menyatakan bahwa HGB rumah mereka sudah ditingkatkan dan berubah menjadi HM. Sementara itu, tidak satupun responden, yang menjawab bahwa mereka sedang mengajukan proses perubahan HGB menjadi HM. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan HGB atas rumahnya sudah berubah dan meningkat menjadi HM, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang HGB rumahnya belum ditingkatkan menjadi HM, ternyata jauh lebih banyak.

## **B.2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pemegang Hak Guna Bangunan yang Membuat Klausula Pembebanan Hak Tanggungan**

### **B.2.1. Faktor-Faktor yang Mendorong**

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh data bahwa faktor-faktor pendorongan yang mempengaruhi pemegang hak atas tanah yang membuat klausula pembebanan hak tanggung adalah sebagai berikut :

1. Kepastian hak tanpa batas waktu berlaku, hasil penelitian menyebutkan bahwa sebagian besar responden yaitu 75 orang atau 77.32 % beranggapan bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan kepastian hukum terhadap pemegang haknya secara penuh tanpa batas waktu berlaku.

Sedangkan respon yang menyatakan tidak yakin jika perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan kepastian hukum terhadap pemegang haknya secara penuh sebanyak 5 orang atau 5.15 %. Responden yang tidak tahu sama sekali bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik memberikan kepastian hukum terhadap pemegang haknya secara penuh tanpa batas waktu adalah 17 orang atau 17.53 % responden. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan kepastian hukum terhadap pemegang haknya secara penuh tanpa batas waktu berlaku, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan kepastian hukum terhadap pemegang haknya secara penuh tanpa batas waktu, ternyata jauh lebih banyak.

2. Ketentraman (psikologis) rumah tangga, responden yang menyatakan bahwa dengan perubahan HGB menjadi Hak Milik dapat membuat hidup rumah tangganya menjadi tentram (psikologis) sebanyak 82 orang atau 84.54 %. Sedangkan sebanyak 5 orang atau 5.15 % responden menyatakan bahwa ketentraman (psikologis) rumah tangga mereka tidak berkaitan dengan perubahan HGB menjadi Hak Milik perumahan yang mereka tempati. Sisanya sebanyak 10 orang atau 10.31 % responden tidak tahu jika dengan perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan ketentraman (psikologis) rumah tangga mereka. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan ketentraman (psikologis) dalam

rumah tangganya kepastian hukum terhadap pemegang haknya, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan ketentraman (psikologis) dalam rumah tangganya, ternyata jauh lebih banyak.

3. Prosedur lebih sederhana (deregulatif), berdasarkan hasil penelitian menurut 61 orang atau 62.89 % menyatakan bahwa Prosedur perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih sederhana (deregulatif) dibandingkan sebelumnya. Sedangkan sebanyak 12 orang atau 12.37 % responden menyatakan tidak yakin bahwa prosedur perubahan HGB menjadi Hak Milik akan lebih sederhana dibandingkan sebelumnya. Responden yang tidak tahu bahwa dengan prosedur perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih sederhana dibandingkan sebelumnya, adalah sebesar 24 orang atau 24.74 % responden. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan tidak tahu atau tidak setuju bahwa prosedur perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih sederhana, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa prosedur perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih sederhana daripada sebelumnya ternyata jauh lebih banyak.
4. Meningkatkan harga tanah/nilai ekonomis, sebanyak 72 orang atau 74.23 % responden yang menyatakan bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan meningkatkan harga jual tanah yang mereka miliki. Sedangkan sebanyak 15 orang atau 15.46 % responden tidak begitu yakin bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik dapat meningkatkan harga jual tanah yang mereka miliki. Sisanya sebesar 10 orang atau 10.31 % responden menyatakan tidak tahu

bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan dapat meningkatkan harga jual/nilai ekonomis tanah. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan tidak tahu atau tidak yakin bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan meningkatkan harga jual/nilai ekonomis tanah yang mereka miliki, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan yakin bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan meningkatkan harga jual/ tanah yang mereka miliki, ternyata jauh lebih banyak.

5. Menambah jumlah pinjaman, perubahan HGB menjadi Hak Milik terhadap tanah perumahan mereka akan dapat menambah jumlah pinjaman di bank sebanyak 78 orang responden atau 80.41 % yakin bahwa perubahan tersebut dapat menambah nilai pinjaman di bank. Sedangkan sebanyak 7 orang responden atau 7.22 % menyatakan tidak yakin jika perubahan HGB menjadi Hak Milik terhadap tanah perumahan mereka dapat menambah jumlah pinjaman di bank. Responden yang tidak tahu bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik dapat menambah jumlah pinjaman di bank sebanyak 12 orang responden atau 12.37 %. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan perubahan HGB menjadi Hak Milik akan dapat menambah jumlah pinjaman di bank, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan dapat menambah jumlah pinjaman di bank, ternyata jauh lebih banyak.

### **B.2.2. Faktor-Faktor yang Menghambat**

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh data bahwa faktor-faktor pendorongan yang mempengaruhi pemegang hak atas tanah yang membuat klausula pembebanan hak tanggung adalah sebagai berikut :

- a. Sulit mendapat persetujuan bank/kreditur, menurut 82 orang responden atau 84.54 % bahwa untuk melakukan perubahan HGB menjadi Hak Milik an perubahan ini akan susah mendapat persetujuan. Sedangkan sebanyak 11 orang atau 11.34 % responden menyatakan tidak yakin bahwa persetujuan dari bank/kreditur untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik bisa didapatkan responden yang akan melakukan perubahan HGB menjadi Hak Milik. Sisanya 4 orang atau 4.12 % responden yang menyatakan bahwa tidak tahu kalau mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik harus dengan persetujuan bank/kreditur. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan tidak sulit tidak tahu kesulitan untuk mendapat persetujuan bank/kreditur untuk mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan sulit untuk mendapat persetujuan bank/kreditur untuk mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik, ternyata jauh lebih banyak.
- b. Developer tidak memberikan opsi untuk peningkatan hak, menurut 78 orang responden atau 80,41 % menyatakan bahwa developer tidak memberikan opsi untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik perumahan mereka. Sedangkan sebanyak 14 orang atau 11.34 % responden menyatakan ada

opsi dari developer untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik, dan sisanya sebanyak 5 orang atau 5.15 % responden tidak tahu ada opsi dari developer jika mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa mereka tidak tahu dan yang meyakini developer memberikan opsi untuk perubahan HGB menjadi Hak milik, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa bahwa developer memberikan opsi untuk perubahan HGB menjadi Hak milik perubahan HGB menjadi Hak Milik, ternyata jauh lebih banyak.

- c. Perubahan HGB menjadi Hak Milik tidak mendesak, sebanyak 60 orang responden atau 61.86 % menyatakan bahwa pengajuan perubahan HGB menjadi Hak Milik tidak mendesak (urgen) karena jangka waktu HGB atas perumahan mereka masih lama, sedangkan sebanyak 15 orang responden atau 15.54% menyatakan bahwa pengajuan perubahan HGB menjadi Hak Milik harus segera dilaksanakan guna untuk menjamin kepastian hukum yang tanpa batas waktu, sisanya sebanyak 22 orang atau 22.68 % responden menyatakan tidak tahu soal urgensi perubahan HGB menjadi HM. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa mereka tidak tahu atau pengajuan perubahan HGB menjadi Hak Milik mendesak, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa pengajuan perubahan HGB menjadi Hak Milik adalah sesuatu yang tidak mendesak, ternyata jauh lebih banyak.

- d. Biaya formulir perubahan HGB menjadi Hak Milik tidak sesuai tarif resmi, sebanyak 72 orang responden atau 74.23 % setuju bahwa biaya formulir perubahan HGB menjadi Hak Milik tidak sesuai tarif resmi. Sedangkan sebanyak 10 orang atau 10.31 % responden menyatakan harga formulir untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik sesuai dengan tarif resmi, dan sisanya sebanyak 15 orang atau 15.46 % responden menyatakan tidak tahu jika harga formulir untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik tidak sesuai dengan tarif resmi. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan untuk mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik harga formulirnya sesuai dengan tarif resmi atau menyatakan bahwa mereka tidak tahu, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan untuk mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik harga formulirnya tidak sesuai dengan tarif resmi, ternyata jauh lebih banyak. Ketidaksesuaian tarif akan memunculkan pendapat di masyarakat bahwa biaya formulirnya lebih mahal dari tarif resminya, sehingga masyarakat merasa perubahan HGB menjadi Hak Milik bukan merupakan hal yang harus segera mereka lakukan.
- e. Biaya jasa notaris mahal, menurut 58 orang responden atau 59.79 % menyatakan bahwa biaya jasa perubahan HGB menjadi Hak Milik di notaris mahal, sedangkan sebanyak 34 orang atau 35.05 % responden menyatakan biaya jasa perubahan HGB menjadi Hak Milik di notaris tidak mahal, dan sisanya sebanyak 5 orang atau 5.15 % responden menyatakan tidak tahu jika biaya jasa perubahan HGB menjadi Hak Milik di notaris mahal. Dengan

demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan menyatakan bahwa biaya jasa perubahan HGB menjadi Hak Milik di notaris tidak mahal atau tidak tahu, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan menyatakan bahwa biaya jasa perubahan HGB menjadi Hak Milik di notaris mahal bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan kepastian hukum terhadap pemegang haknya secara penuh tanpa batas waktu, ternyata jauh lebih banyak.

- f. Biaya yang dikeluarkan lebih besar daripada manfaat yang diperoleh, berdasarkan data penelitian menunjukkan bahwa sebanyak 79 orang responden atau 81.44 % menyatakan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih besar daripada manfaatnya, sedangkan sebanyak 5 orang atau 5.15 % responden menyatakan biaya yang dikeluarkan untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih besar daripada manfaatnya, dan sisanya sebanyak 13 orang atau 13.40 % responden menyatakan tidak tahu jika biaya yang dikeluarkan untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih besar daripada manfaatnya. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik tidak lebih besar daripada manfaatnya, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih besar daripada manfaatnya, ternyata jauh lebih banyak.



### **B.3. Proses (Prosedur) Realisasi Perjanjian KPR pada PT Bank Tabungan Negara**

#### **B.3.1. PT Bank Tabungan Negara sebagai Bank BUMN**

Sekalipun tidak memiliki hak monopoli di bidang perumahan, BTN sejak awal punya *concern* untuk 'bertugas' sebagai fasilitator KPR untuk rumah sederhana. Dimulai pada tahun 1976, ketika BTN membiayai pembangunan 7 (tujuh) unit rumah di Semarang, dan disusul kemudian 9 (sembilan) unit di Surabaya. Sampai dengan tahun terakhir, BTN telah membiayai pembangunan puluhan bahkan ratusan ribu rumah dengan fasilitas KPR untuk masyarakat bawah. Berdasarkan data terkini (bulan Desember 2007) yang penulis dapatkan, sebagai bank BUMN yang menetapkan KPR menjadi *leading sector*, BTN menguasai 97,5 persen pangsa pasar untuk pembiayaan KPR Sederhana, yang maksimal harga rumahnya Rp. 49 juta per unit.

Namun demikian, dikalangan pemerhati perbankan, BTN dikenal sebagai bank yang memiliki stigma negatif, yaitu selalu menetapkan Suku bunga KPR yang besar, dan juga alergi pada harga rumah yang tinggi. Perkembangan terakhir, BTN berkomitmen untuk menghilangkan stigma negatif itu, dengan menyiapkan strategi untuk menghadapi persaingan antar bank yang semakin ketat. Pertama, BTN menetapkan suku bunga yang amat kompetitif yaitu sebesar 9,75 persen flat untuk 3 tahun pertama. Selanjutnya, memperluas segmen pasar perumahan, selain segmen pertama, untuk rumah sederhana, pada segmen kedua adalah rumah menengah dengan KPR seharga antara Rp. 50 juta – Rp. 150 juta; dan juga untuk segmen ketiga, yaitu rumah diatas menengah dengan nilai KPR diatas Rp. 150 juta.

### **B.3.2. Prosedur Permohonan Pengajuan KPR pada Bank Tabungan**

#### **Negara**

Pada tahap pengajuan dan pemenuhan syarat-syarat KPR-BTN oleh pemohon di Bank BTN kantor cabang Surabaya, salah satu kendala yang sering ditemui di lapangan adalah bahwa pemohon cenderung mengisi formulir yang tersedia secara tidak benar, dan kurang memperhatikan syarat-syarat permohonan yang harus dilengkapi. Banyak pemohon yang tidak menyertakan data diri yang menjadi syarat utama agar Permohonan KPRnya dapat dipertimbangkan atau dikabulkan. Akibatnya, pemrosesan KPR yang seharusnya hanya memakan waktu 1 sampai 2 minggu kerja, akhirnya memakan waktu lama .

Hambatan lain justru ada pada internal Bank. Sesuai prosedur, setelah pengisian formulir oleh pemohon, *Loan Service* (LS) melakukan analisis terhadap identitas pemohon melalui proses wawancara. Apabila *loan service analist* dapat diyakinkan secara *Character, Capacity, Capital, Collateral, dan Condition (the five C's of Credit)*, maka LS akan merekomendasikan kepada atasannya untuk mendapatkan persetujuan (ACC). Namun apabila profil pemohon kurang meyakinkan, maka LS akan membuat Daftar Usulan Pemohon (DUP) dan *Customer Identification File* (CIF), selanjutnya dibuat *Schedule* untuk dilakukan pemeriksaan ditempat atau OTS (*check on the spot*) . Jumlah pemohon yang banyak untuk di OTS, sementara jumlah LS amat tidak memadai, sehingga hasil OTS juga menjadi berlarut-larut.

### **B.3.3. Dokumen Hukum dalam Realisasi Perjanjian KPR**

#### **B.3.3.1. Akta Perjanjian/Akad Kredit**

Sebagaimana dikemukakan Sjahdeini, dalam tinjauan pustaka, bahwa perjanjian KPR adalah jenis perjanjian baku (*standaardregeling*) atau perjanjian standar (*futsu keiyaku jokan*), atau perjanjian adhesi (*contract of adhesion*). Demikian pula akad kredit atau perjanjian KPR-BTN. Ada beberapa hal yang perlu dikemukakan dalam kaitannya dengan dokumen akad kredit. **Pertama**, format perjanjian KPR sudah disiapkan bank dalam bentuk standar, maka kecenderungan yang ada akad kredit kebanyakan dibuat dibawah tangan. Namun demikian, bank menindaklanjuti dengan Legalisasi akad itu ke notaris. Dalam praktek, Akad KPR yang nilainya kecil (dibawah Rp. 50. Juta) diikat dengan akta dibawah tangan, sedangkan untuk KPR yang bernilai besar (diatas Rp. 50 juta) diikat dengan akta notariil. **Kedua**, pengaturan tentang agunan kredit, seharusnya dicantumkan dengan jelas dan tegas. Sedangkan pada dokumen temuan, obyek hak tertera : “.....sertifikat/bagian sertifikat Hak guna Bangunan/Hak Milik no. ... .” **Ketiga**, ditemukan beberapa klausula yang dapat memberatkan nasabah debitur antara lain :

- Suku bunga sebagaimana dimaksud pasal 2 ayat (1) setiap saat dapat berubah, sesuai dengan ketentuan bank;
- Disamping jaminan utama sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, Bank dapat meminta jaminan tambahan lainnya;

- Dengan ditandatanganinya perjanjian KPR, sekaligus debitur memberi kuasa kepada bank, yang tidak dapat ditarik kembali pada saat yang dianggap baik kepada pihak Penjual (developer);
- Klausula-klausula yang memberatkan debitur seperti diatas, menunjukkan ketidak seimbangan kedudukan antara kreditur dan debitur, dan mengandung nuansa ketidak-adilan terhadap pihak yang lemah.

#### **B.3.3.2. Akta Pengakuan Hutang**

Akta pengakuan hutang, menurut Munir Fuady (dalam Widyadharma, 1996) merupakan bagian dari Dokumen instrumental. Ada 2 kategori dokumen hukum yang menyertai perjanjian KPR sebagai perjanjian pokok. Pertama, Dokumen assesoir, yaitu dokumen yang menyertai perjanjian kredit dan berfungsi sebagai dokumen jaminan terhadap pelunasan hutang debitur. Beberapa dokumen yang termasuk ke dalam kategori Assesoir antara lain: Surat Kuasa menjual, APHT, SKMHT, Sertifikat HT, Akta Fiducia, dan Akta jaminan pribadi. Kedua, Dokumen Instrumental, yaitu dokumen penunjang yang berkaitan sangat erat dengan pencairan pinjaman oleh kreditur. Dokumen penunjang yang termasuk dokumen sebagai instrumen untuk pencairan hutang debitur adalah antara lain : (a). Pengakuan hutang murni (akta pengakuan hutang); (b). Pemberitahuan Penarikan (*Notice of Drawdown*); (c). Promes (*Promissory Note*); (d). Surat Aksep.

#### **B.3.3.3. APHT**

Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) terdiri dari isi yang wajib dan isi yang tidak wajib dicantumkan. Salah satu isi yang diwajibkan adalah **menguraikan dengan jelas mengenai obyek Hak tanggungan**. Apabila isi wajib tidak dicantumkan secara lengkap dan jelas di dalam APHT, maka APHT dinyatakan batal demi hukum (*null and void*). Ketentuan tentang APHT dan pendaftaran di autr dalam UU Hak Tanggungan. Sedangkan bentuk aktanya (APHT) sejak tanggal 9 April 1996 telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1996. Sebelum berlakunya UUHT, APHT dikenal dalam bentuk Akta Hipotik dan atau Akta Credietverband.

Dalam kaitannya dengan perjanjian KPR-BTN, Bank tidak selalu mengikat obyek hak tanggungan dengan APHT. Apabila nilai KPR berada diatas Rp. 50 juta, baru diikat dengan APHT. Sedangkan nilai dibawah itu, dalam praktek bank cukup dilengkapi dengan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT). APHT yang sudah dibuat, menurut Pasal 13 ayat (1) dan (2) UUHT, harus segera didaftarkan ke Kantor Pertanahan, selambat-lambatnya dalam waktu 7 hari kerja, untuk dikeluarkan Sertifikat Hak Tanggungan nya. Tanggal buku tanah hak tanggungan adalah hari ke 7 setelah tanggal penerimaan pendaftaran secara lengkap. Hak tanggungan lahir pada hari tanggal buku tanah hak tanggungan.

#### **B.3.3.4. SKMHT**

Sebagaimana telah disinggung dimuka, bahwa ketentuan mengenai Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 1996 (UUHT). Sementara bentuk SKMHT ditetapkan dalam PMNA/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1996. Di dalam Pasal 15 UUHT, dinyatakan antara lain : bahwa SKMHT harus dibuat dengan akta notaris atau akta PPAT. Obyek Hak Tanggungan di dalam SKMHT harus dicantumkan secara jelas. Demikian juga, masa berlaku SKMHT dibatasi dan harus segera diikuti dengan pembuatan APHT nya. Masa berlaku SKMHT atas tanah yang sudah didaftarkan adalah 1 bulan, sedangkan untuk tanah yang belum didaftar, 3 bulan.

Perkecualian masa berlaku, diatur Dalam PMNA/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1996 Tentang penetapan batas waktu penggunaan SKMHT untuk Menjamin Pelunasan Kredit tertentu. Batas waktu SKMHT, berdasarkan SK Direksi BI No.26/24/Kep/Dir tertanggal 29 Mei 1993, tidak berlaku dalam hal penggunaannya untuk menjamin pelunasan kredit-kredit tertentu,, termasuk KPR untuk RSS-RS atau rumah susun, dengan luas maksimum 200 M2 dan luas bangunan tidak lebih dari 70 M2.

#### **B.3.3.5. Sertifikat Hak Guna Bangunan**

Hak Guna Bangunan, yang diatur dalam Pasal 35 UU No.5 Tahun 1960 (UUPA) adalah Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Dalam praktek, HGB yang berasal atau diperoleh dari bagian tanah negara, berjangka waktu 20 tahun; sedangkan HGB yang berasal atau diperoleh dari pelepasan hak tanah yang dibeli oleh pengembang dari pemilik tanah/penduduk, memiliki jangka waktu berlaku 30 tahun.

Sertifikat HGB adalah dokumen salinan buku tanah yang menunjukkan bahwa tanah dengan status HGB itu sudah terdaftar di kantor pertanahan, sehingga tidak-tidaknya ia memberikan kepada setiap orang 3 kepastian, yaitu kepastian Subyek hak (pemilik tanah), kepastian jenis hak (HGB), dan kepastian mengenai obyek haknya seperti letak, luas dan batas-batas tanahnya.

#### **B.3.3.6. Sertifikat Hak Tanggungan**

Sertifikat hak tanggungan merupakan wujud kongkrit atas perlindungan kepentingan kreditur, terkait dengan Klausula Agunan Kredit yang dicantumkan dalam perjanjian pokok, yaitu akad kredit atau Perjanjian KPR. Sebenarnya, menurut Djumhana (2006) \*), Agunan merupakan jaminan tambahan yang diperlukan dalam fasilitasi pemberian kredit. Sebagaimana termuat dalam Pasal 1 angka 23 UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, dinyatakan :

**“Agunan adalah jaminan tambahan yang diserahkan nasabah debitur kepada Bank dalam rangka pemberian fasilitas kredit, atau pembiayaan berdasarkan prinsip syari’ah.....”**

Namun demikian, di dalam Pasal 8 UU Perbankan itu, juga dinyatakan:

**“....., Bank tidak wajib meminta agunan berupa barang yang tidak berkaitan langsung dengan obyek yang dibiayai, yang lazim dikenal dengan agunan tambahan.”**

Dalam praktik, syarat adanya Agunan dalam realisasi KPR, justru lebih dominan dan diutamakan daripada sekedar jaminan keyakinan atas kemampuan Debitur untuk melunasi hutangnya. Dalam rangka itu, bank membutuhkan dokumen yang menjamin pelunasan kredit yang diberikannya, yang bersifat *droit de preference* dan eksekutorial, dalam wujud Sertifikat Hak Tanggungan.

#### **B.4. Akibat Hukum Kebijakan Deregulasi Peningkatan Hak Atas Tanah terhadap Para Pihak dalam Perjanjian KPR – BTN**

##### **B.4.1. Tata Cara Pengajuan Peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik pada Kantor Pertanahan Nasional**

Perubahan HGB menjadi Hak Milik atas tanah perumahan dan rumah tinggal yang dibebani Hak Tanggungan, dilakukan atas permohonan pemegang dengan persetujuan secara tertulis, disertai penyerahan Sertifikat Hak Tanggungan yang bersangkutan. Permohonan perubahan atau peningkatan hak,



merupakan bentuk pernyataan pelepasan HGB, dengan ketentuan tanah itu diberikan kembali kepada pemegang hak dengan hak baru, yaitu Hak Milik (HM). Sedangkan persetujuan tertulis dari Kreditur/Bank berlaku sebagai persetujuan pelepasan HGB sebagaimana dimaksud pasal 122 ayat (4) huruf c PMNA/Ka BPN no. 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah.

Kepala kantor pertanahan setempat mendaftarkan hapusnya Hak Tanggungan yang membebani HGB yang diubah menjadi HM, karena jabatan Kepala kantor pertanahan itu, menjadi satu dengan pendaftaran HM nya. Selanjutnya, untuk kelangsungan penjaminan KPR (Akad Kredit) yang obyeknya hapus, sebelum perubahan hak dilakukan, pemegang hak dapat memberikan SKMHT dengan obyek HM yang diperolehnya. Selanjutnya, setelah HGB berubah menjadi HM, pemegang hak dapat membuat APHT atas HM yang baru itu.

Kepala kantor pertanahan, mendaftarkan Hak Tanggungan diatas HM yang baru sesuai ketentuan berlaku, dengan biaya SKMHT dan APHT sebagai berikut :

- a. Bagi tanah untuk RSS/RS, biaya tidak boleh lebih Rp. 50.000,00,-
- b. Bagi tanah untuk RSS/RS, biaya tidak boleh lebih Rp.100.000,00,-
- c. Untuk pendaftaran hapusnya HT dan Pendaftaran HT yang baru, tidak dipungut biaya.

#### **B.4.2. Pengaturan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Perumahan yang Memuat Klausula Hak Tanggungan**

Perubahan Hak adalah penetapan pemerintah yang menegaskan bahwa sebidang tanah yang semula dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah tertentu (HGB), atas permohonan pemegang haknya, menjadi tanah negara dan sekaligus memberikan tanah tersebut kepadanya dengan hak atas tanah baru yang lain jenisnya (HM). Kebijakan pengaturan pemberian HM atas tanah perumahan atau rumah tinggal ditetapkan sebagai berikut :

- a. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS); jo Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998;
- b. Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah;
- c. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal;
- d. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Perubahan HGB atau Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal yang dibebani Hak Tanggungan menjadi Hak Milik.

#### **B.4.2.1. Sasaran Kebijakan**

Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah yang semula ditujukan untuk memberikan fasilitas dan kemudahan guna melindungi dan memberikan kepastian hukum bagi pemilik Rumah sederhana dan sangat sederhana, yang notabene golongan ekonomi lemah dalam kerangka

kebijakan peningkatan kesejahteraan dan sumber daya ekonomis rakyat atas tanah, nampak telah bergeser dan juga berlaku bagi pemilik rumah tinggal golongan ekonomi mampu.

Perubahan kebijakan implementatif mengenai Peningkatan Hak Atas Tanah yang begitu cepat dan dalam rentang waktu yang amat singkat, menimbulkan kesan bahwa Pengambil Kebijakan tidak mempersiapkan kebijakan-kebijakan itu secara terencana dan matang. Implikasi Hukum yang dikehendaki menjadi tidak jelas dan tujuan yang diharapkan sulit akan tercapai, karena peristiwa atau perbuatan hukum yang dimaksud oleh kebijakan yang tertuang dalam Keputusan Menteri/Kepala BPN tentang Peningkatan Hak Atas Tanah dan HGB menjadi HM amat mungkin tidak akan terjadi dan atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik (*non-implementation*) sehingga dengan demikian tidak berhasil memberikan peningkatan manfaat ekonomis, psikologis sekaligus memberi perlindungan dan kepastian hukum, bagi masyarakat sasaran, khususnya masyarakat golongan ekonomi lemah.

Berdasarkan data yang ada, sebagian besar responden pemegang HGB untuk RSS/RS belum mengajukan perubahan atau peningkatan haknya menjadi HM.

#### **B.4.2.2. Persetujuan Pihak Kreditur/Bank**

Di dalam Pasal 3 ayat (1) angka 3 Keputusan MNA/Kepala BPN No. 15 Tahun 1997, memang diatur tentang syarat yang harus dipenuhi

pemohon untuk mendaftarkan perubahan HGB menjadi HM atas RSS dan RS, yaitu **Surat Persetujuan Pemegang Hak Tanggungan (HT)**, apabila tanah tersebut dibebani HT, karena dengan diubahnya HGB menjadi HM, bisa membawa implikasi hapusnya HT yang membebani hak tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT) Pasal 18 ayat (1) huruf d. Namun demikian, di dalam Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor :110-2666 tertanggal 3 Agustus 1998 dinyatakan sebagai berikut :

- Yang dimaksud HGB yang dibebani Hak Tanggungan, adalah HGB yang dijadikan jaminan pelunasan hutang dengan membebaninya Hak Tanggungan secara sempurna. Artinya, sudah dibuat APHT dan sudah didaftar serta dikeluarkan sertifikat HT nya.
- Dalam hal penjaminan HGB itu hanya dilakukan dengan SKMHT, maka perubahan atau peningkatan HGB menjadi HM tidak memerlukan persetujuan formal. Sudah cukup apabila Kreditur/Bank bersedia menyerahkan asli sertifikat HGB kepada Kantor Pertanahan setempat.

#### **B.4.3. Akibat Hukum Peningkatan HGB menjadi HM bagi Para Pihak Dalam Perjanjian KPR**

Peningkatan HGB menjadi HM, didahului dengan peristiwa hukum berupa hapusnya HGB sebelum diikuti dengan lahirnya Hak baru. Berdasarkan Ketentuan

Pasal 18 ayat (1) huruf d Undang Undang Nomor 4 Tahun 1996 atau Undang Hak Tanggungan (UUHT), dinyatakan bahwa dengan hapusnya hak atas tanah, maka menurut hukum mengakibatkan hapus pula Hak tanggungan yang membebani Hak tanah itu.

Akibat hukum lain, bagi pihak Debitor pemegang HGB, adalah dengan keputusan pemberian hak oleh kepala kantor pertanahan setempat, maka Hak atas tanah mereka telah berubah menjadi Hak Milik sebagaimana dimaksud pasal 16 UUPA, yaitu jenis hak atas tanah yang bersifat turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki seseorang atas tanah. Sedangkan bagi Pihak Kreditur/Bank, akibat hukumnya adalah, Jenis hak tanggungan yang menjadi agunan kredit berubah, semula dengan Hak Guna Bangunan (HGB), dengan adanya keputusan pemberian Hak dari kepala kantor pertanahan, maka Agunan kreditnya berubah dan meningkat menjadi HM.

Implikasi yuridis lain, perubahan obyek hak dari HGB menjadi HM, mengakibatkan Dokumen hukum yang menyertai obyek hak menjadi tidak berlaku lagi dan oleh karena itu harus diperbarui. Dokumen yang harus dirubah atau diperbarui dengan mencatumkan Hak baru, yaitu Hak Milik, adalah Akad kredit, Akta Pemberian Hak Tanggungan, Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan, dan atau Sertifikat Hak Tanggungan.

#### **B.4.3.1. Perubahan Dokumen Hukum sebagai Konsekuensi Peningkatan**

##### **Hak**

##### **B.4.3.1.1. Perubahan Akad Kredit**

Pengaturan tentang agunan kredit, seharusnya dicantumkan dengan jelas dan tegas. Sedangkan pada dokumen temuan, obyek hak tertera :  
“....**sertifikat/bagian sertifikat Hak guna Bangunan/Hak Milik no. ... .**”

Artinya, sejak semula ada cacat yuridis pada bagian ini di dalam Dokumen Akad Kredit atau Perjanjian KPR.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Endra Kurniawan, *Loan Service Analis* dan di konfirmasi dengan Bapak Wahyudi, selaku *loan service officer* pada Bank BTN, diketahui bahwa menurut pengakuannya, BTN tidak pernah memperbaharui, merubah dan atau membuat Addendum pada Akad kredit yang obyek haknya berubah dari HGB menjadi HM. Menurut dia, Bank punya beberapa alasan serta tindakan pengamanan, yaitu : Pertama, Perubahan akad kredit untuk nilai pinjaman tertentu harus mendapat persetujuan kantor pusat. Kedua, Bank mengikat nasabah disamping dengan jaminan utama (HGB untuk KPR), juga memegang akta notariil pengakuan hutang. Ketiga, sekalipun debitur berniat jahat, Sertifikat asli Hak atas tanah yang baru, ada pada bank.

#### **B.4.3.1.2. Perubahan Akta Pengakuan Hutang**

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, bahwa Akta pengakuan hutang, merupakan bagian dari Dokumen instrumental, disamping dokumen assesoir yang menyertai perjanjian KPR sebagai perjanjian pokok. Dokumen Instrumental, adalah dokumen penunjang yang berkaitan sangat erat dengan pencairan pinjaman oleh kreditur. Sedangkan Dokumen assesoir adalah dokumen yang

menyertai perjanjian kredit dan berfungsi sebagai dokumen jaminan terhadap pelunasan hutang debitur. Akta pengakuan hutang sebagai bagian dari Dokumen instrumental yang semata-mata berkaitan dengan pencairan pinjaman oleh kreditur, tidak berkaitan secara langsung dengan obyek Agunan kredit. Artinya, perubahan obyek hak tanggungan tidak membawa akibat hukum apapun pada akta pengakuan hutang Debitur. Atas dasar itu, dapat dimengerti apabila terhadap Dokumen Pengakuan Hutang, bank tidak melakukan perubahan sam sekali.

#### **B.4.3.1.3. Perubahan APHT**

Kepala kantor pertanahan setempat mendaftarkan hapusnya Hak Tanggungan yang membebani HGB yang diubah menjadi HM. Selanjutnya, untuk kelangsungan penjaminan KPR yang obyeknya hapus, sebelum perubahan hak dilakukan, pemegang hak dapat memberikan SKMHT dengan obyek HM yang diperolehnya. Setelah HGB berubah menjadi HM, pemegang hak dapat membuat APHT atas HM yang baru itu.

Dalam kaitannya dengan perjanjian KPR-BTN, Bank tidak selalu mengikat obyek hak tanggungan dengan APHT. Apabila nilai KPR berada diatas Rp. 50 juta, baru diikat dengan APHT. Sedangkan nilai dibawah itu, dalam praktek bank cukup dilengkapi dengan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT). Apapun alasan bank, dengan tidak dibuatkan APHT baru, membawa konsekuensi, bahwa kreditur/bank tidak lagi mempunyai kaitan dengan Obyek Hak Tanggungan,

karena Hapusnya sesuatu hak atas tanah, mengakibatkan hapus pula hak yang membebani.

Dengan demikian, sebagaimana diatur di dalam Pasal 1132-1134 KUH Perdata, maka tidak dilakukannya perubahan APHT mengakibatkan bank tidak lagi memiliki hak yang bersifat mendahulu atau diutamakan (*droit de preference*) diantara kreditur konkuren.

#### **B.4.3.1.4. Perubahan SKMHT**

Dalam kaitannya dengan perjanjian KPR-BTN, apabila nilai KPR dibawah Rp. 50 juta, dalam praktek bank pengikatan agunan kredit cukup dilengkapi dengan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT). Oleh karena itu, perubahan HGB menjadi HM membawa implikasi, SKMHT yang lama menjadi tidak berlaku, dan harus dibuat SKMHT dengan obyek HT yang baru lahir. Apabila SKMHT tidak diperbaharui, akan membawa konsekuensi, bahwa kreditur/bank tidak lagi mempunyai dasar atau kuasa untuk untuk sewaktu-waktu yang dianggap tepat, melakukan Pembebanan pada obyek Hak yang baru. Akibatnya, Pihak kreditur tidak dapat mendaftarkan obyek hak tanggungan semula, ke kantor pertanahan.

#### **B.4.3.1.5. Perubahan Sertifikat Hak Guna Bangunan**

Perubahan HGB menjadi HM dibuktikan dengan perubahan dan atau pencoretan pada kata HAK GUNA BANGUNAN, dan diganti dengan kata HAK MILIK pada Sertifikat HGBnya, baik pada halaman depan, dibawah kat Buku



Tanah, maupun pada halaman pendaftaran pertama, huruf a). Sedangkan pada sertifikat halaman Pendaftaran Peralihan Hak, Pembebanandan Pencatatan lainnya, tertera stempel kutipan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan, kalimat yang berbunyi :

**“Dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tanggal 2 Juli 1997 jo Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.1 Tahun 1998, HAK GUNA BANGUNAN No.383 Desa Bambe HAPUS dan Diubah menjadi HAK MILIK Nomor 1484 Desa Bambe; dengan Uang Administrasi sebesar Rp. 10.000,- dan Sumbangan Pelaksanaan Landreform Rp. 5.000,-“**

Selama Sertifikat HGB belum diubah menjadi HM secara fisik sebagaimana dikemukakan diatas, maka hak atas tanah yang formal-yuridis, masih memiliki alas hak yang lama, yaitu HGB.

#### **B.4.3.1.6. Perubahan Sertifikat Hak Tanggungan**

Sebagai tanda bukti adanya Hak Tanggungan, dalam hal sudah terjadi Perubahan HGB menjadi HM, kantor pertanahan menerbitkan sertifikat Hak Tanggungan dengan obyek HM. Sedangkan pada Sertifikat HM atas tanah, pada halaman Pendaftaran, Peralihan dan Pembebanan, dibubuhi/dicantumkan catatan pembebanan Hak Tanggungan sejumlah nilai pelunasan tertentu. Perubahan yuridis yang terjadi adalah semula sertifikat Hak Tanggungan berobyek HGB, sedangkan sertifikat Hak Tanggungan yang baru berobyek HM.

Sertifikat Hak tanggungan mempunyai kekuatan eksekutorial, sama dengan putusan pengadilan. Selanjutnya, sepanjang tidak ditentukan lain,

sertifikat hak atas tanah dikembalikan pada pemiliknya, sedangkan sertifikat hak tanggungan diserahkan kepada Pemegang hak tanggungan.

#### **B.4.4. Akibat Hukum Peningkatan HGB menjadi HM Tanpa Perubahan**

##### **Dokumen**

Peningkatan HGB menjadi HM, didahului dengan peristiwa hukum berupa hapusnya HGB sebelum diikuti dengan lahirnya Hak baru. Berdasarkan Ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf d Undang Undang Nomor 4 Tahun 1996 atau Undang Hak Tanggungan (UUHT), dinyatakan bahwa dengan hapusnya hak atas tanah, maka menurut hukum mengakibatkan hapus pula Hak tanggungan yang membebani Hak tanah itu.

Dengan demikian, setiap Hak Tanggungan yang telah dibebankan diatas hak atas tanah terdahulu menjadi hapus pula demi hukum. Sejalan dengan itu, Pasal 1320 dan Pasal 1333 ayat (1) KUH Perdata mengatur sebagai berikut :

##### **Pasal 1320 KUH Perdata :**

*Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat :*

- 1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;*
- 2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;*
- 3. Suatu hal tertentu;*
- 4. Suatu sebab yang halal.*

##### **Pasal 1333 KUH Perdata**

*(1) Suatu perjanjian harus mempunyai sebagai pokok suatu barang yang paling sedikit ditentukan jenisnya.*

Berdasarkan rumusan pasal 1320 dan Pasal 1333 aya (1) KUH Perdata diatas, dapat dinyatakan bahwa suatu perjanjian termasuk Perjanjian Kredit

Pemilikan Rumah (KPR) harus mempunyai obyek tertentu. Tanpa adanya obyek yang diperjanjikan, maka perjanjian dianggap tidak pernah ada atau batal demi hukum.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan data yang diperoleh, kemudian dianalisis secara kualitatif, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Faktor-faktor yang mempengaruhi Pemegang Hak Mengajukan Peningkatan HGB menjadi HM, yaitu Faktor Pendorong yaitu : untuk mendapatkan Kepastian Hak Tanpa Batas Waktu Berlaku; Ketentraman Psikologis dalam rumah tangga; meningkatkan Harga Jual atau Nilai Ekonomis Tanah; menambah Pinjaman Kredit dan Prosedur yang lebih sederhana (deregulatif); Sedangkan Faktor Penghambat , adalah bahwa Pemegang HGB merasa kesulitan mendapatkan Persetujuan Pihak Kreditur/Bank; Anggapan bahwa biaya notaris mahal; Harga Formulir Permohonan Perubahan Hak di BPN tidak sesuai tarif resmi; Perubahan HGB ke HM dirasakan tidak mendesak (urgen); Developer tidak memberi opsi menjelaskan transaksi jual beli; dan anggapan biaya yang dikeluarkan lebih besar dari pada manfaat yang akan didapatkan.
2. Realisasi perubahan/peningkatan HGB menjadi HM yang membawa implikasi Perubahan obyek Hak pada dokumen yuridis, seperti Akad Kredit, APHT, SKMHT dll dalam praktek tidak semuanya diikuti dengan pembaruan dan atau perubahan dokumen yuridis.

3. Perubahan obyek Hak dari HGB menjadi HM mengakibatkan Dokumen Hukum yang menyertai obyek hak itu tidak berlaku lagi dan oleh karena itu harus diperbaharui; Apabila dokumen tidak diperbaharui, maka diantara para pihak (Kreditur dan Debitur) tidak terikat lagi dengan Agunan Kredit yang diperjanjikan dalam KPR. Dengan demikian Kreditor/Bank tidak lagi mempunyai Kedudukan yang diutamakan (Kreditur Preference) diantara Kreditor-kreditur lain.

## **B. Saran-saran**

1. Tarik menarik antara faktor pendorong dan faktor penghambat, yang mempengaruhi pengambilan keputusan Pemegang Hak untuk mengajukan Perubahan Peningkatan HGB menjadi HM, di satu sisi, perlu kiranya bagi pihak terkait, seperti Kantor Pertanahan Bank KPR dan Organisasi Pengembang (REI dan APERSI) melakukan program sosialisasi, untuk memperkuat argumen yang mendorong dan di sisi lain memperlemah argumen yang menghambat.
2. Perubahan obyek Hak sebagai akibat Perubahan HGB menjadi HM, harus diikuti dengan Pembaruan dan atau Perubahan Dokumen Hukum; atas dasar itu perlu kiranya pihak Kreditor/Bank mencermati dan tidak menyepelekan implikasi yuridisnya.
3. Akibat hukum yang timbul bagi para pihak terutama Bank karena tidak memperbarui Dokumen, antara lain dengan tidak meng-addendum pasal tentang Agunan Kredit pada Perjanjian KPR, akan merepotkan apabila

dihadapkan pada Debitor yang beritikad baik perlu kiranya Bank, menunjuk petugasnya untuk memastikan Pembaruan Dokumen Yuridis.

## DAFTAR PUSTAKA

- A..A.G.Peters, Koesriani Siswosoebroto. 1988 *Hukum Dan Perkembangan Sosial*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Abdul Wahab, Solichin, 1997. *Analisis Kebijakan dan Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Edisi Kedua, Bumi Aksara, Jakarta.
- Abdurrahman H, 1994, *Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Abdurrahman H, 1985, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Alumni, Bandung.
- Adjie, Habib, 1999, *Pemahaman Terhadap Bentuk Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan*, Mandar Maju, Bandung.
- Alkostar, Artidjo dan Amin, M. Sholeh, 1986, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, CV Rajawali, Jakarta.
- Apeldoorn, L.J. Van. 1986, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradya Paramita, Jakarta.
- Ardhiwisastra, Yudha Bhakti. 2000. *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*. Alumni, Bandung.
- Asshiddiqie Jimly, 1998, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Azhari, Aidul Fitriadi, 2000, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Muhammadiyah University Press, Surakarta.
- Bachriadi Dianto, Faryadi Erpan, Setiawan Bonnie, 1997, *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Konsorsium Pembaharuan Agraria bekerja sama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Baswir, Revrison, 1999, *Dilema Kapitalisme Perkoncoan*, Pustaka Pelajar-IDEA, Yogyakarta.
- Budihardjo, Eko, 1998, *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*, Alumni, Bandung.
- Budiono, Herlien. 2007. *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*. PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Cahyono, Bambang Tri, 1983, *Ekonomi Pertanahan*, Liberty, Yogyakarta.

Cipta Jaya, 1999, *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999: Tata Cara Penanganan Sengketa Tanah*, BP. Cipta Jaya, Jakarta.

-----, 1998, *Himpunan Tindak lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998*, BP. Cipta Jaya, Jakarta.

Danim, Sudarwan, 1997, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta.

Djumhana, Muhamad. 2006. *Hukum Perbankan di Indonesia*. PT Citra Aditya Bakti, Bandung.

Dunn, William N, 1998, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Penerjemah: Samodra Wibawa dkk., Penyunting: Muhadjir Darwin. Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Faisal, Sanapiah, 1990, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang.

Fajar ND, Mukti & Achmad, Yulianto. 2007. *Dualisme Penelitian Hukum*. Pensil Komunika, Yogyakarta.

Fauzi, Noerdan Bachriadi Dianto, 1998, *Hak Menguasai dan Negara (HMN); Persoalan Sejarah yang Harus Diselesaikan*, Konsorsium Pembaharuan Agraria, Jakarta.

Fauzi, Noer , 1997, *Tanah dan Pembangunan Risalah dan Konferensi INFID ke-10*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Fuady, Munir. 2007. *Perbandingan Ilmu Hukum*. Refika Aditama, Bandung.

Gautama, S, 1989, *Tafsiran UUPA*, Alumni, Bandung.

Gautama, Sudargo, and Harsono Boedi. 1972, *Agrarian Law* Padjajaran University Law School , Bandung.

Hadjon, Philipus M., 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya.

Harsono, Soni, 1991, *Pokok-Pokok Kebijaksanaan Bidang Pertanahan dalam Pembangunan Nasional*. Analisis CSIS Tahun XX No. 2.

Harsono, Boedi, 1997, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya; Jilid I, Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta.

-----, 1986, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta.



- Hartono, Sri Redjeki, 2000, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Editor: Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, Mandar Maju, Bandung.
- , 1995, *Perspektif Hukum Bisnis Pada Era Teknologi*, Pidato pengukuhan. Diucapkan pada peresmian Jabatan Guru Besar di dalam Hukum Dagang Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung
- , 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung.
- , 1986, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*, Alumni, Bandung.
- , 1982, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta, Bandung.
- Hamidi, Jazim. 2006. *Revolusi Hukum Indonesia*. Konstitusi Press, Jakarta & Citra Media, Yogyakarta.
- Hayati, Tn, 1993, *Paket Deregulasi Pasar Modal Tahun 1988: Suatu Tinjauan Terhadap Peran dan Penyempurnaannya*, Majalah Hukum dan Pembangunan, No. 4 Tahun XXIII, UI, Jakarta.
- Huijbers, T, 1988, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Yayasan Kanisius, Yogyakarta.
- Hutagalung, Arie S, 1999, *Serba Aneka Masalah Tanah dalam Kegiatan Ekonomi*, FH Universitas Indonesia. Jakarta.
- Islamy M. Irvan, 1994, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Bumi Aksara. Jakarta.
- Isnur, Eko Yulian. 2008. *Tata Cara Mengurus Surat - surat Rumah dan Tanah*. Pustaka Yustisia, Yogyakarta.
- , 1988, *Kebijakan Publik*, Universitas Terbuka, Depdikbud, Jakarta.
- Kamelo, Tan. 2004. *Hukum Jaminan Fidusia, Suatu Kebutuhan Yang Didambakan*. Alumni, Bandung.
- Kartasapoetra, G., 1989, *Debirokratisasi dan Deregulasi*, Bina Aksara, Jakarta.
- Khoidin, M. 2005. *Problematika Eksekusi Sertifikat Hak Tanggungan*. LaksBang PRESSindo, Yogyakarta.
- Komaruddin, 1990, *Persoalan Pembangunan Ekonomi Indonesia*, Alumni, Jakarta.

- Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Konsorsium Pembangunan Agraria, 1998, *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria: Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat Atas Sumber-sumber Agraria*, Jakarta.
- Lembaga Kajian Hukum Bisnis Fakultas Hukum USU, 1996, *Persiapan Pelaksanaan Hak Tanggungan di Lingkungan Perbankan (Hasil Seminar)*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Macpherson, C.B., 1989, *Pemikiran Dasar Tentang Hak Milik* terjemahan. YLBHI, Jakarta.
- Mahfud MD, Moh, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta.
- , 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Mangkoesebroto, Guritno, 1998, *Ekonomi Publik*, BPFE, Yogyakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud. Cetakan ke-3, 2007. *Penelitian Hukum*. Kencana, Prenada Media Group, Jakarta.
- McAuslan, Patrick, 1986, *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*, Gramedia, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 1988, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- , 1996, *Penemuan Hukum; Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Moleong, Lexy J., 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Muchsin, dkk. 2007. *Hukum Agraria Indonesia, Dalam Perspektif Sejarah*. PT Refika Aditama, Bandung.
- Muhadjir, Noeng, 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Rake Sarasin, Yogyakarta.
- Muljadi, Kartini & Widjaja, Gunawan. Cetakan ke-2, 2004. *Perikatan yang Lahir dari Perjanjian*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Muljadi, Kartini & Widjaja, Gunawan. Cetakan ke-2, 2005. *Kedudukan Berkuasa dan Hak Milik dalam Sudut Pandang KUH Perdata*. Kencana, Prenada Media Group, Jakarta.
- Muljadi, Kartini & Widjaja, Gunawan. Cetakan ke-2, 2006. *Seri Hukum Harta Kekayaan : Hak Tanggungan*. Kencana, Prenada Media Group, Jakarta.

- Murad, Rusmadi, 1997, *Administrasi Pertanahan*, Mandar Maju, Bandung.
- Nasucha, Chaizi. 1995, *Politik Ekonomi Pertanahan dan Struktur Perpajakan Atas Tanah*, Megapoin, Jakarta.
- Nitibaskara, Tb. Ronny Rahman. 2006. *Tegakkan Hukum Gunakan Hukum*. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Notonagoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Bandung.
- Nugroho D., Riant. 2003. *Kebijakan Publik. Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Gramedia, Jakarta.
- Panudju, Bambang, 1999, *Pengadaan Perumahan Kota dengan Peran serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah*, Alumni, Bandung.
- Parlindungan, A.P., 1994, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, Mandar Maju, Bandung.
- , 1994, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- , 1993, *Beberapa Plasalah Dalam UUPA* Mandar Maju, Bandung.
- , 1993, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.
- , 1990, *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung.
- , 1988, *Pendaftaran dan Konversi Hak-hak Atas Tanah Menurut UUPA*, Alumni, Bandung.
- , 1991, *Beberapa Konsep Tentang Hak-hak Atas Tanah*, Analisis CSIS, Jakarta.
- Perangin-angin, Effendi, 1997, *Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Daerah Pedesaan/Perkotaan Seluruh Indonesia*, Mini Jaya Abadi. Jakarta.
- , 1997, *Pilihan Peraturan Perumahan dan Pertanahan Pajak Bumi dan Bangunan*, Myda, Jakarta.
- , 1987, *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta
- , 1986, *Mencegah Sengketa Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Purbacaraka, Purnadi dan M.Chidir Ali, 1990, *Disiplin Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung.

- Rahardjo, Satjipto, 1977, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni. Bandung.
- Raharjo, Satjipto. 2006. *Membedah Hukum Progresif*. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- , 1996, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 1983, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung.
- Rajagukguk, Erman, 1995, *Hukum Agraria Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, Chandra Pratama, Jakarta.
- Ritzer, George, 1992, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Penyadur Alimandan, Rajawali Pers, Jakarta.
- Rochman, Meuthia G. 1997, *HAM Sebagai Parameter Pembangunan*, ELSAM, Jakarta.
- Salman S., Otje dan Susanto, Anton F. Cetakan ke-2, 2005. *Teori Hukum : Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*. Refika Aditama, Bandung.
- Sandy, I Made, 1991, *Catatan Singkat Tentang Hambatan-hambatan Pelaksanaan UUPA*, Analis CSIS, Jakarta.
- Santoso, Urip. 2005. *Hukum Agraria dan Hak – Hak Atas Tanah*. Kencana, Prenada Media Group, Jakarta.
- Satrio, J. 1992. *Hukum Perjanjian ( Pada Umumnya )*. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sari, Elsi Kartika & Simangunsong, Advendi. Cetakan ke-4, 2007. *Hukum Dalam Ekonomi*. PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Sidharta, Bernard Arief. 1999. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum : Sebuah penelitian tentang fundasi kefilisafatan dan sifat keilmuan Ilmu Hukum sebagai landasan pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. CV. Mandar Maju, Bandung.
- Sjahdeini, Sutan Remy, 1996, *Hak Tanggungan Asas-asas, Ketentuan-ketentuan Pokok dan Masalah-masalah yang Dihadapi Oleh Perbankan (Suatu Kajian Mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan)*, Airlangga University Press, Surabaya.
- , 1993, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia (IBI), Jakarta.
- Sjihaduddin, Achmad dan Harahap, Arselan, 1998, *Pembangunan Administrasi di Indonesia: Kumpulan Karangan LP3ES*, Jakarta.

- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Soetikno, Iman, 1987, *Proses Terjadinya UUPA: Peranserta Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- , 1994, *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Sudaryatmi, Sri, 2000, *Penentuan Hak dan Pemanfaatan Tanah Timbul dalam Kaitannya dengan Ekonomi Wilayah Pantai (Studi Kasus di Desa Bulumanis Kidul, Kec. Margoyoso, Kab. Pati*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum, Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi Universitas Diponegoro, Semarang.
- Sudiyat, Iman, 1982, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*. Badan Pembinaan Hukum Nasional. Departemen Kehakiman, Jakarta.
- Suhendar, Endang dan Kasim, Irfal, 1996, *Tanah sebagai Komoditas: Kajian Kritis. Atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, ELSAM, Jakarta.
- Sumardjono, Maria S.W., 2007. *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*. Grafika Mardi Yuana, Bogor.
- Sumardjono, Maria S.W., 2008. *Tanah, Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Sumardjono, Maria S.W., dkk. 2008. *Mediasi Sengketa Tanah : Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Sunggono, Bambang, 1994, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika. Jakarta.
- Supriyanto, Hari. 2004. *Perubahan Hukum Privat ke Hukum Publik, Studi Hukum Perburuhan di Indonesia*. Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- Soedjendro, J. Kartini. 2001. *Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah yang Berpotensi Konflik*. Kanisius, Yogyakarta.
- , 1997, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- , Susanto, R., 1983, *Hukum Pertanahan (Agraria)*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Tanya, Bernard L., dkk. Cetakan ke-2, 2007. *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. CV. KITA, Surabaya.

- Tunggal, Iman Sjahputra, et.al, 1997, *Peraturan Perundang-undangan Pertanahan di Indonesia*, Harvarindo, Jakarta.
- Usman, Rachmadi. 2000, *Hukum Ekonomi dalam Dinamika*, Djambatan, Jakarta.
- Utomo, Darmawan Tri Budi, dkk. 2006. *Hukum Jaminan di Indonesia*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Wibowo, Eddi, dkk. 2004. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAI), Yogyakarta.
- Wignjosoebroto. Soetandyo. 1994. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Wiradi, G, 1984, *Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria* dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi *Dua Abad Penguasaan Tanah*, Gramedia, Jakarta.
- Wiyadharma, Ignatius Ridwan. 1996. *Undang–Undang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta benda yang berkaitan dengan tanah*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Wiyadharma, Ignatius Ridwan. 1997. *Hukum Sekitar Perjanjian Kredit*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Zein, Ramli, 1994, *Hak Pengelolaan dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta.



